

# الآدارة

مجلة علمية ربع سنويه

- تطوير الجهاز الحكومى
- تغيير المفاهيم قبل تغيير القوانين
- تجربة المؤسسات العامة فى مصر
- الاصلاح الضريبى — حوار حول التطوير
- عن الثورة الادارية — الهدف والوسيلة
- حتى لا نحول وظيفة رئيس المنظمة الى عنق زجاجة
- المؤسسة العامة للأدوية بين توفير الخدمة وتحقيق الربح

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية



إهداء ٢٠٠٩  
الأستاذ / أحمد شحاتة علي  
جمهورية مصر العربية

# الادارة

مجلة علمية ربع سنوية  
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير  
احمد عبد الغفار

## لجنة مستشاري المجلة

---

ابراهيم البراسي	احمد خاكي
د. اكلام يوسف سيد	بدوي حمودة
جعفر العنيد	د. حسن شريف
حسن عباس زكي	د. عبد العزيز حجازي
د. عبد المنعم القيسوني	د. عبد المنعم خميس
عبد الوهاب البشري	د. فتح الله الخطيب
د. مصطفى السعيد	د. مصطفى خليل
د. نزيه احمد ضيف	

العدد الثاني  
أكتوبر ١٩٧٤

## مذكرة من التحرير

# تطوير الجهاز الحكومى

تغيير المفاهيم قبل تغيير القوانين  
الإمكانات المادية فى مقدمة الاهتمام  
تعمير التكوينات التحتية فى كل المجالات

شأن هذه الرغبة فى مسيرة مطالب العصر - بل من ضروراتها التى لا خلاف عليها - أحداث ثورة ادارية شاملة تصاحب وتظهر الحياة العامة فى كل تلك النواحي . بل من شأنها أحداث تغييرات جذرية فى الحياة الخاصة للقائمين على جميع الأجهزة الادارية وفى المنتفعين بها والمتعاملين معها سواء كانت تلك الأجهزة سيادية أو خدمية أو انتاجية . واستتباعا لذلك وتجاوبا مع هذا النداء الحق والضرورى تجدد البحث مرة أخرى فى وجوه الإصلاح الإدارى وأن كانت الجدية التى خلقتها الحرب العظيمة غالبية على الاهتمام فى هذه المرة بالذات أكثر مما كانت فى المرات العديدة التى جرت فيها محاولات

بحق وبحكمة اشارت ورقة أكتوبر الى وجوب النهوض بعدة ثورات فى العمل الوطنى والتحول الاجتماعى والتصنيع والتعليم والعلم والتكنولوجيا ووسائل الاتصال والاعلام ومتابعة الامسكار الحديثة اذا أردنا - وليس من شك فى أننا نريد - اللحاق بالعصر الذى نعيش فيه والوفاء بمتطلباته وأخذ مكاننا بين الأمم المتطورة . ولقد كانت حرب أكتوبر عملا ضخما وعظيما يقتضى تغييرات جذرية فى كل المجالات بلا استثناء فان مصر بعد هذه الحرب ليست مصر قبلها بل العالم بعدها ليس العالم قبلها كما قالت الورقة بصدق وأمانة . ولن نترسل فيما قالت الورقة فهو معروف ومخبل اتفاق كل تفكير سديد . ومن



الاصلاح السابقة . واست أريد هنا أن اتقصي وجوه الاصلاح والاقتراحات التي قدمت في شأنه لا بتفصيل ولا باجمال ، فنى غير هذا المكان من هذا العدد مقال للاستاذ حسين الاسيوطى يعرض فيه عرضا رشيدا الاطار العام الذى يبدو فى رأيه جديرا بذلك الاصلاح . كما أن فى باب المؤتمرات فى ذات العدد استعراضا للمهام التي نيظت باللجان السبع التي تألفت على أثر الاجتماعات الادارية الهامة التي عقدها وأدارها السيد رئيس الوزراء الدكتور عبد العزيز حجازى فى شهرى يونيو ويوليو السالفين وذلك فى أعقاب النداء الذى اطلقته ورقة أكتوبر . ولما كانت توصيات تلك اللجان لا تزال قيد النظر فان البحث التفصيلى لا يكون له مكان الآن وعلى كل حال فان مجاله ليس فى هذا المقام .

وكيفما كانت تلك التوصيات فالأرجح أنها توصيات مجمعة من توصيات سابقة فى مراحل محاولات الاصلاح الادارى المختلفة فلا نتوقع منها جديدا ولا استحداثا لم يرد التفكير فيه من قبل فى أكثر من مرحلة وفى أكثر من بحث . فما نحتاج اليه ليس التوصيات فان أمرها معروف أو أمر معظمها معروف سلفا اذا شئنا تحفظا واجبا . وليس ذلك تقريبا لقيمة أية توصيات قيمة أو حديثة . وانما نقول ذلك لأن ما تقتضيه متطلبات الاصلاح الادارى أو الثورة الادارية أو كيفما سميت هو وضع هذه التوصيات أو الجانب الأكبر منها موضع التنفيذ الفعال والمنتج والملموس الأثر . فاذا حدث فى هذه المرة أن استطعنا أن ننتقل من التوصية الى التنفيذ المفيد نكون فى الحقيقة قد حققنا ما تكررت الدعوة اليه من قديم وفى أوقات مختلفة وما كرسته ورقة أكتوبر بحق وبحكمة كما قلنا ، وبعد الحرب المجيدة التي خضناها واستعدادا لاية حرب أو حروب قد تدعو اليها الحال ، فالمعركة قائمة لا تزال واحتمال نشوبها وارد فى أى وقت ، واستعدادا كذلك لظروف السلام اذا قادتنا الظروف الى سلام نريد أن نلحق فى ظله بمتطلبات العصر على ما دعا السيد الرئيس اليه . فسواء أدت الظروف الى حرب

#### فى هذا العدد

- تطوير الجهاز الحكومى —  
تغيير المفاهيم قبل تغيير  
القوانين . . . . ٤  
أحمد عبد الفغار
- تجربة المؤسسات العامة فى  
مصر . . . . ١٢  
فتحى رضوان
- الاصلاح الضريبى — حوار  
حول التطوير . . . . ٢٨  
بدر الدين أبو غزوى
- عن الثورة الادارية —  
الهدف والوسيلة . . . ٣٥  
حسين كامل الاسيوطى
- حتى لا نحول وظيفة رئيس  
المنظمة الى عنق زجاجة ٤٢  
د. محمد حسن يس
- المؤسسة العامة للأدوية  
بين توفير الخدمة وتحقيق  
الربح . . . . ٤٨  
د. زكريا جاد
- الثورة الادارية بين النظرية  
والتطبيق . . . . ٥٥  
د. منصور أحمد منصور
- حول قانون مجلس الدولة  
الجديد . . . . ٦٤  
عبد الرحمن عثمان
- الموازنة العامة للدولة  
ودورها فى التنمية  
الاقتصادية . . . . ٧٦  
د. محمد عبد الممن خيس
- البنوك فى مرحلة الانفتاح  
الاقتصادى . . . . ٨٤  
ابراهيم مختار ابراهيم
- مجهودات الاصلاح الادارى  
فى العراق . . . . ٩٤  
نجى البصام
- ندوات — حلقات بحث —  
مؤتمرات . . . . ١٠٣



أو سلام فلا تتم أية إصلاحات جنزية في الميادين المختلفة إلا إذا تجاوزنا مرحلة التوصية إلى مرحلة أو مراحل التنفيذ حسبما تتيح الظروف المتطورة على هذا الوجه أو ذاك .

\*\*\*

## الجهاز الحكومي

ان المقصود بالكلام في هذه المذكرة هو الجهاز الحكومي دون القطاع العام الذي أشجرت قيادتنا بدوره وأهميته وفعاليته في نمو الاقتصاد القومي قبل المعركة وفي أثنائها وضرورته في كل المراحل الماضية منذ نشأته وفي أية مرحلة قادمة، واشحننا بدورنا بذلك بعد أن وضحنا حجمه وأثره واحتمالات تطوره مستقبلا في العدد السابق من هذه المجلة أخذا من المذكرة القيمة التي أعدها الدكتور عبد العزيز حجازي عنه وأوضح فيها سياسة الحكومة نحوه ، مما يكشف عن ضرورة تقويته وتنميته وإطلاق قواه الانتاجية واعداد المناخ المناسب لنموه نموا متزايدا استحثاثا لاهمته وترسيخا لجهوده واستثمارا لدوره الكبير في تطوير البلاد اقتصاديا واجتماعيا .

المقصود بالكلام هنا هو الجهاز الحكومي سياديا أو خديما ، ووحداته الكبيرة من وزارات ومصالح وهيئات إلى أصغر وحداته المنتشرة في جهات البلاد المختلفة ، في العاصمة والمدن الكبيرة أو الصغيرة أو في المراكز والبنادر والقرى ، كبنها كانت التسييات . وإنما نخص بالذكر ذلك القطاع الهام لأن ما يوصى به من انفتاح معلى في المحل الأول على تطوير ذلك الجهاز تطويرا جنزيا يسير ولا يعوق : ويسير ولا يعقد ، وينهض برعاية المصالح الاقتصادية والاجتماعية على نحو فعال وعاجل وقليل النفقات وسريع الانفعال بموجبات التنظيم الجديد . فلا انفتاح إلا مع جهاز حكومي مستجيب ونشط وساهر على الأغراض المطلوبة في الوضع الجديد من اقصر وأسهل وأسرع طريق .

ولابد بداءة وبداهة أن نتساءل كيف يتألف ذلك الجهاز .

في احصاء أعلنه الدكتور حجازي في الاجتماعات الادارية التي عقدها في منتصف العام ، ونشرته الصحف ، وذلك عن دراسة أجراها الجهاز المركزي للتعبة والاحصاء ، تبين أن الجهاز الحكومي يتألف من ٨٦٦٢٥٦ موظفا وموظفة . وقد كشف ذلك الاحصاء أنهم يتوزعون بالنسب التالية :

نسبة الاميين	١٧ر٤٪
نسبة الذين يعرفون القراءة والكتابة	٣٠ر٨٪
نسبة الذين يحملون الشهادة الابتدائية	٦ر٣٪
نسبة الذين يحملون شهادات متوسطة	٢٦ر٥٪
نسبة الذين يحملون شهادات فوق المتوسطة	٤ر١٪
نسبة الذين يحملون شهادة البكالوريوس	١١ر٧٪
نسبة الذين يحملون دبلومات عالية	١٦ر٧٪
نسبة الذين يحملون شهادة الماجستير	١٨ر٠٪
نسبة الذين يحملون شهادة الدكتوراه	٤٢ر٠٪

أي أن نسبة الأميين ومن يعرفون القراءة والكتابة ( ولابد أن يكونوا ممن يحملون شهادة محو الأمية — وهي تكاد تلحقهم بالفريق الأول ) وكذلك من يحملون الشهادة الابتدائية هي أكثر من نصف العدد .

أما نسبة من يحملون شهادات متوسطة وما فوقها فهي أقل من النصف .

فإذا صعدنا بالحساب إلى المؤهلات العالية ( غير المؤهلات فوق المتوسطة ) لوجدنا أن النسبة لا تزيد كثيرا عن ربع النصف .

وهذه هي القوة العاملة في الجهاز الحكومي حتى آخر العام الماضي ، وتلك هي القوة النعالة من مجموع القوة العاملة في نطاق الحكومة .

ولابد أن نعقب على ذلك بقولنا أن هذه القوة موزعة من أدنى درجات السلم الوظيفي إلى أعلى درجاته ، ولابد أن يكون لدى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تصنيف بالتوزيع على السلم الوظيفي يكون أكثر دقة في دلالة علي قوة العمل



ذات المؤهلات وذات الخبرة بالعمل لسنوات قليلة  
أو كثيرة طبقا للاوضاع القائمة عند اجراء  
ذلك الاحصاء .

\* \* \*

### إمكانات مقدور عليها

ويبقى بعد ذلك أن نقول أن قيام ذلك الجهاز  
بما هو منوط به مشروط بتوافر بعض المقومات  
المادية- أى المقار والأدوات ووسائل الانتقال  
والاتصال ومعظمها يحتاج الى ترميم أو استبدال  
أو تغيير على وجه من الوجوه . ويجب أن نقول  
أن حال القطاع العام فى شأن هذه المقومات — فى  
أغلب الأحوال — ليس خيرا من الحال فى الجهاز  
الحكومى . ومن مقتضى ذلك أن يصرف جانب من  
الاهتمام الى هذه الناحية الهامة فى حدود الامكان  
مع الاجتهاد فيه .

على أن هناك جانباً لا يكاد يكلفنا شيئا إلا بعض  
التنظيم . ذلك هو جانب النظافة والترتيب ،  
وربما الحفظ والتصنيف على بعض الأصول لا أقول  
العلمية بل على بعض الأصول المعترف بها .  
وأسوق مثالا على ذلك ما جاء فى الصحف وورد  
فيه — على ما أنكر — أن وزارة العدل انتهت  
من دراسة تطوير العمل فى المحاكم على أسس  
جديدة عن طريق الاستعانة بالآلات التصوير  
السريعة لنسخ القضايا وكتابة الأحكام على الآلات  
الكاتبة كما ورد فيه — وكان ذلك منذ أقل من  
شهرين — أن الوزارة ستزود كل محكمة لأغراض  
الاحصاء بالآلات الحاسبة وبالاخصائيين اللازمين  
لعمل احصاءات شهرية تبين حجم العمل بها  
ومدى انضباطه . وكذلك جاء فى تلك الدراسة أنه  
سينشأ فى كل محكمة كلية قسم يختص بأعمال  
الصيانة كما سيطبق هذا النظام فى المجمعات  
الكبرى بالقاهرة والاسكندرية ، وأن كل محكمة  
ستزود بقسم لأعمال النظافة فى المبنى وقسم  
للاستعلامات لارشاد الجمهور ، الى آخر ما قرأناه  
من هذا القبيل . وأترك جانباً آلات التصوير  
والآلات الحاسبة وغير ذلك من آلات فوجودها

جميعا مرهون بإمكانيات مالية واعتبارات ربما  
تعز السيطرة التامة عليها فى الوقت الراهن ،  
واقف عند ناحية النظافة التى لا تحتاج الا الى  
ادوات نظافة واشراف وتنظيم يخرج دور القضاء  
مما هى فيه من أوضاع زرية ، فماذا يكلفنا ذلك  
ولماذا ننتظر ويضيع منا وقت بالنسبة لأمر  
مقدور عليه ولا يكاد يتكلف شيئا ؟

وليس هذا المثال فريدا فهناك عشرات من  
الأمثلة والحالات التى يمكن أن تدرج فى ذلك الإطار  
الذى لا يكلف الاجهدا — لابد أنه متوافر — وتنظيما  
بسيطا لا يصعب وضعه والاشراف عليه . وما هو  
صحيح فى شأن النظافة صحيح كذلك فى شأن  
الاستعلامات ، فلقد كان هناك توجيه بأن يكون  
لكل جهاز دليل عمل يوضح اقسامه ويدل عليها  
ويوضح أيضا خطوات العمل ويدل الناس على  
الأوراق المطلوبة اذا كانت هناك أوراق مطلوبة  
وغير ذلك ، فالى ماذا آل ذلك التوجيه المفيد وأين  
دليل العمل الذى مر على التوصية بوضعه وقتا  
ليس بالقصير ؟

\* \* \*

### تغيير المفاهيم

مرجع ذلك ، وغيره مما هو أهم منه ، الى  
سبب أصيل لابد أن نركز عليه جهودنا لعدة  
سنوات .

فليس يكفى أن تتغير القوانين واللوائح  
والتعليمات ، وتتوضح وتتبسط وتسهل الإجراءات  
هنا وهناك ، وإنما لابد أن يصاب ذلك ،  
أو يسبقه أن أمكن ، أن نعمل على تغيير المفاهيم  
وعلى زرع فلسفة العهد الجديد ومتطلباتها فى  
أذهان من يؤدون الخدمات أو يملكون السلطات  
الإدارية .. ولعل ذلك أن يكون من أشق الأمور  
وأكثرها استغراقا للوقت الذى قد يمتد الى  
سنوات وسنوات ، ولكنه لابد أن يؤتى ثماره فى  
مدى قريب أو بعيد . والسبيل الى ذلك هو  
التوعية والتدريب ، التوعية الدائبة والتدريب  
المستمر المتواصل على جميع المستويات . وقد



أذكر في هذا الصدد أن مثل ذلك ، ولكن بغرض أكبر هو التمكين للتحسين والتطوير على خطوط المتطلبات العصرية ، يحدث في بلاد كثيرة تتبنى خططا تدريبية قصيرة المدى وخططا أخرى طويلة المدى تصاحبها وتتعاصر معها . وهناك معاهد لا مركزية — ومعها معاهد مركزية — تخدم تلك الخطط في أوربا وأمريكا وليس من ريب في أن المعنيين بمثل ذلك عندنا يعرفونها ويتبعونها وعندهم بها علم كاف .

ليس واجبا أن نواجه الحقائق؟ أن البيروقراطية المرضية — ووصفها بالمرضية يخصص نوعا متحجرا منها — تعشش في كل مكان لا تزال . لقد تغيرت مفاهيم بعض القيادات الواعية على حذاء القيادة العليا في البلاد ، ولكنها لا تزال مقيمة على تراث مترسب من الماضي في أكثر من مكان سواء تدنى وضعه التنظيمي أو توسط بل ارتفع في بعض الأحيان . وأعلى نفسى من ضرب الأمثال فلن جميع المتابعين للأوضاع الإدارية يمكنهم أن يضربوا أمثالا كثيرة في هذا الشأن . هذه حقيقة لا بد أن نواجهها بأمانة وعزم وجهود متوالية صادقة . ولكننا مع ذلك ينبغي أن ننصف أنفسنا بتحفظين لازمين . الأول أن البيروقراطية المرضية منتشرة في كل بلاد العالم ، في الأجهزة الحكومية المختلفة سواء في البلاد المتقدمة أو في البلاد النامية . وقد رأيت — كما لا بد أن يكون غيرى قد رأى — نماذج عدة من هذا القبيل حتى في البلاد التي يفترض أنها طلعة في التقدم الحضارى ، والثانى أننا في بعض الحالات قد تغلبنا على ذلك الوباء على وجه يلفت النظر وعلى الأخص عندما أنسحنا صدورنا لكى تحمل الأجهزة ذاتها تبعه تيسر أعمالها على مسئوليتها ويعيدا عن القيود والبيدود والعوائق والمراجعات المتتالية . وبعض من هذه النجاحات مذكور ومشاهد في الجهات التي حاولت ونجحت في الخروج من ظلام وتجهد المرض البيروقراطى .

ولقد أفكر في هذا المقام أننى حضرت اجتماعات لجنة حكومية تعالج ناحية من أهم النواحي التي تنعكس آثارها على جوانب النشاط الاقتصادى

المختلفة سواء قام بذلك النشاط قطاع عام أو قطاع خاص أو قطاع مختلط أو أموال مصرية وعربية وأجنبية على نحو ما فتحنا ونفتح أبوابنا له وندعو أن يستجاب له في ظل ضمانات نقولها ونعيدنها ونؤكددها . ولقد هالنى عندئذ مجموعة الأفكار المرتجلة في الموضوع المطروح ، وهو موضوع بعيد العمق وينبغى أن يكون البحث فيه على مستوى أهميته وعمقه ، كما هالنى الاستغراق الشديد في التفاصيل دون نظر كاف في الأصل والجوهر والاكتفاء بنظرات عابرة تقصر عن الإحاطة الواجبة بشتى الجوانب . وقد كتبت قبل ذلك قد حضرت منذ عمر طويل اللجنة التى وضعت القواعد الأصلية في موضوع ذلك البحث ، فلم يسعنى إلا أن أقارن بين ما كان وما هو كائن ، وأن أتحرر على رجال عمالقة في تفكيرهم وفي شمول نظرهم مع عرضهم لجميع الأمثلة الممكنة في كل تفصيل من التفاصيل بعد تقرير الأسس على نحو دقيق . وهالنى أكثر أنه عندما أبدى أحد أعضاء اللجنة اقتراحا معمولاً به في بعض الدول الشرقية انبرى أعضاء آخرون لا لتقييم اقتراحه سواء كان له مثل في الشرق أو الغرب والنظر في احتمالات الاستفادة من الفكرة التى يقوم عليها في نطاق ظروفنا بغض النظر عن مجالات تطبيقه الخارجية ، مع العلم أنه لا يتصل بأية إيدولوجيات ، انبرى هؤلاء لاقتناع رئيس اللجنة بوجوب استبعاد ذلك الاقتراح من نطاق البحث لأن الفكرة التى بنى عليها لها مثل في بعض الدول الشرقية . وقد كان ذلك في غيبة صاحب الاقتراح . بهذه المقولة وليس بأية حجة أخرى تم استبعاد الاقتراح بغير ترو أو بحث أو نظر لا عميق ولا غير عميق . تناول العمل بهذه الصورة في ظل القول أن الحكومة تتعجل اللجنة وتطلب أن تنهى عملها في اقصر وقت ، ولا احد يعترض بطبيعة الحال على السرعة واختصار الوقت ولكن لا أحد يقر في الوقت ذاته معالجة موضوعات على أكبر قدر من الأهمية على هذا الشكل الذى نأبى أن نحدد له وصفا .

**تغيير المفاهيم اذن مطلب أصيل وراء كل عمل أو بحث أو تصرف أو اقتراح في هذه الناحية أو**



تلك . ولقد تحضرني أمثلة أخرى كثيرة ولكنني أجتزئ بما سقت من مثال ، فان إيمان النظر لا يتنافى مع اختصار الوقت الى أقل ما يمكن ، ولكن مسؤولية البحث الرصين وإمانته يجب أن تتلبي على التسطيع وأن تستقر في وجدان المسئولين جميعا أينما كن موقعهم من الاستشارة أو التنفيذ .

وقد يجدر أن نشفع ذلك بقولنا — الذي سبق أن أوضحناه مبكرا في مذكرة سابقة نشرتها هذه المجلة — أن من شأن تغيير المفاهيم الإدارية والاختصاصات الإدارية الحديثة لا يمتنع معه أن نستعين بالخبرة الأجنبية أن كان لذلك وجه وذلك بلا وجل ولا تردد . مع هذا التحفظ وهو أن هناك ميادين إن تضيف فيها الخبرة الأجنبية جديدا ، وما ينقصنا فيها هو أدوات العمل الحديثة من حاسبات الكترونية وآلات أخرى ووسائل نقل واتصال ومثل ذلك ، ولدينا بعد هذا من الخبرات ومن قواعد العمل المعروفة تماما ما نستطيع معه أن نأخذ بأي أسلوب عمل جديد في تلك الميادين كما هو الشأن في البنوك . بل لعنا أكثر فهما لظروفنا وتقديرا للأوضاع المحلية بما يتجاوز أية استحداثات يحملها البناء الخبراء الأجانب وقد لا يكمل خبرتنا في هذا الشأن إلا جهد مقدور عليه في الإمكانيات المادية والنوعية والتدريب .

\*\*\*

## اعتبارات عامة

وما نقوله من هذا القبيل وغيره صحيح في شأن الجهاز الحكومي وفي شأن القطاع العام أيضا . أما القطاع الخاص والمشروعات المشتركة فنانها أوعى بمصالحها وأقدر على تقدير متطلبات عملها من القطاع الحكومي ومن القطاع

العام معا . فما هو صحيح بالنسبة للجهاز الحكومي صحيح كذلك بالنسبة للقطاع العام — أو لأكثر وحداته في الأقل . ذلك بالنسبة لتغيير المفاهيم وبالنسبة للمرض البيروقراطي الذي زحف من الحكومة الى بعض وحدات القطاع العام ، وأن الأوان لوقفه هنا وهناك ، والارتفاع بالفهم والتطبيق والتصرف الى مستوى المصلحة الحقيقية والدافعة في كل الأحوال .

ولقد نسال أنفسنا لماذا تستقيم الأمور على نهج قويم في قطاع الأعمال الخاص ولا تستقيم عندما يتصل الأمر بجهة حكومية أو بعض جهات القطاع العام . ولماذا لا يكون أعمال الموازنات التخطيطية جاريا على غرار سليم في بعض الأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع العام . فالأموال المقطرة في تلك الموازنات أما أن يكون التصرف في شأنها متحجرا وجامدا وأما مسرفا واقرب الى الضياع ولو جزئيا . وآية ذلك الاختلاسات والسرقات وما أصبحنا نسميه بالتسيب والتميع والانفلات الى غير ذلك من الألفاظ والأوصاف .

ولقد تكون معالجة تلك الأدواء قد أصبحت من أوجب الواجبات في ظل ما تبغى من انفتاح على العالم الخارجي لا يجوز معه تعقيد أو تعويق أو تحجر داخل ترسبات ماضية ظهر فسادها ليس فقط للباحثين بل لأحد الناس من عامة الجماهير ممن يتعاملون خاصة مع الجهات الرسمية وممن تتصل أسبابهم بهذه الجهات أو تلك . كما يصبح ذلك من أوجب الواجبات أيضا في الوقت الذي نريد أن نعيد فيه صياغة الأقاليم في خريطة جديدة أو تقسيمات إدارية جديدة في ظل الانفتاح من جهة وفي ظل اللامركزية التي نتطلع اليها تحويلا مما سماه القانون السابق بالإدارة المحلية الى ما نرجو أن تصل اليه أحكام القانون الجديدة من حكم محلي ركين الأساس .

\*\*\*



## التفويض

ويسلمنا ذلك الى القرار الاخير الذي فوض فيه رئيس الجمهورية بعض سلطاته الادارية الى رئيس الوزراء ، والى ما أعلن من أن الوزراء سيفوضون بدورهم بعض سلطاتهم الى الوكلاء الأول في وزاراتهم . ونعود الى ما أبديناه من رأى سابق من أن التفويض على ذلك القرار أمر لازم ومطلوب ومن طبيعته أن ييسر الأعمال ويجعل القرارات الملائمة أكثر قربا من منبع الحاجة مع توفير الوقت وتجاوز الازدواج الذي كثيرا ما نشاهده عند تركيز السلطات . ولكنه ليس معالجة نهائية مع أنه ليس هناك مبرر للانتظار على معالجة الأمور معالجة نهائية فهي مقدور عليها بغير انتظار .

ليس من شك في أن التفويض — سواء اتسع نطاقه أو ضاق — أمر لازم ومطلوب كما قلنا ولكنه لا يزيد عن كونه مرحلة متوسطة . وما تدعو فلسفة العهد الجديد اليه هو إعادة النظر في توزيع السلطات والاختصاصات توزيعا جديدا يحط عن عائق المسئولين بعضها من أعبائها ، ويضع السلطة والاختصاص في يد المستوى الأقرب والأقدر على اتخاذ القرار . وليس ذلك صحيحا فقط في شأن المستويات العليا ( رئيس الوزراء والوزراء ) ولكنه صحيح كذلك في شأن المستويات المختلفة سواء في الأجهزة المركزية أو في الأجهزة المحلية وكذلك في وحدات القطاع العام حيثما يكون موقعها من الخريطة التنظيمية أو الخريطة الانتاجية الحالية أو المقبلة .

ومن الواضح أن ذلك ليس بالأمر اليسير ، بل هو يحتاج الى مجموعة متراكبة ومتشابكة من الاوضاع التنظيمية والادوات التشريعية لابد أن اعدادها يستغرق وقتا وجهدا كبيرين . ولكن الغرض النهائي جدير بهما ويطلب لهما مهما

كانت الصعاب . وليس شيء غير مقدور عليه ما استعين عليه بالعزيمة والصبر فان العبرة في النهاية بالغرض وبما يرمى اليه من تطوير ادارى حقيقى لابد منه في كل الاحوال ، ومواجهته منذ الآن — وان تأخر تمامه وتطلب سعيها حثيثا لا يتوقف — ليس فقط أمرا واجبا ولكنه ضرورة لا غناء عنها . ومن الواضح كذلك أنه لابد من نظر ادارى وتنظيمى ، سابق على التشريع والتقنين ، حيث يرجى فيه رأى المختصين قبل أن يعهد برأيهم الى أصحاب الصياغة وترسية القواعد وافراغ الشكل القانونى عليها .

\*\*\*

## التكوينات التحتية

ومع التفكير الجاد في الانفتاح على العالم الخارجى والتعامل بحرية معه في دائرة خططنا واهدافنا ، ومع الاجراءات المترتبة على ذلك التفكير وقد شرعنا في اتخاذ كثير منها وفي مقدمتها اصدار قانون استثمار الاموال الوافدة عربية واجنبية ثم تعديله وتوسيع قواعده ، مع هذا فان الضرورات تقتضى الاسراع في ترميم وتعمير وتجديد التكوينات التحتية التى لابد أن تكون منتظمة وميسرة في اساس الاقتصاد المتطور المتنامى . الموانئ والمطارات والطرق والنقل وادوات الاتصال وغير ذلك مما يسهل التسيير الاقتصادى الكفاء والسريع . ذلك ايضا يستغرق وقتا طويلا وجهودا مكثفة ودائبة ولكننا بدأنا ويجب أن نمضى بعزم ومثابرة في هذا السبيل . والرأى أن هذا هو التعمير الحقيقى فان انشاح الاقتصاد ونموه وتزايد ذلك النمو لا يمكن أن تتوطد اسبابه بغير تجديد تلك التكوينات وادخال كل المستحدثات في ميادينها . ولما حصل التجديد والاستحداث اولويات تتسلسل فيها الضرورات ، فليس من الجائز أن يحدث ما قرأنا عنه من أن احد رجال الاعمال الاجانب اضطر أن يسافر الى بيروت لكي يتحدث مع مؤسسته في الخارج تليفونيا . ولقد عاصرت تجربة أخرى من هذا



## العبرة بالتنفيذ

كيفما كانت التوصيات لاحداث التطوير الادارى المطلوب الذى اتفقت عليه الاراء قديما وحديثا وسواء كانت تلك التوصيات جديدة ام كانت اعادة لتوصيات سابقة ، فانها لا يمكن الاعتداد بها الا اذا وضعت موضع التنفيذ المملوس . ولن يخرج الامر على أن يكون ماعسى أن يوصى به فى حدود الامكان ، ولكن بعض ذلك لابد أن يكون فى حدود التناول القريب — جهدا ووقتا ومالا — وبعضه فى حدود المدى البعيد والجهد الاكبر والوقت الاطول والمال الاكثر . وهذا هو الوضع الطبيعى للاشياء . وفى التصور أن ذلك مرتب أو يكون مرتبا فى زمن قريب . ولكن ماعسانا أن ندعو اليه — وربما كان هذا هو ما يحدث الآن على نحو أو على آخر — هو أن نبادر بما هو فى الطاقة والقدرة الحالية ، مع كل اعبائنا ومتطلباتنا وهى كثيرة وكبيرة ، والامر فى نهاية التفكير هو أمر قريب زمنى ومقدرة مالية وخبرة متاحة أو يمكن أن تكون متاحة ، والقول الشائع صحيح من أن رحلة الالف ميل تبدأ بخطوة أو خطوات . ولكى تكون التوصيات مفيدة فى هذه المرة لابد من خطة عملية لوضعها موضع التنفيذ كلها أو بعضها ، أو كلها على مراحل متتالية بقدر الطاقة وحجم وكيف المجموع الذى يوصى به . وعند التصنيف يجدر القول أن بعض ذلك يمكن الشروع فيه بدون تأجيل . فالأجهزة المتعاملة مع الجماهير — مصرية أو غير مصرية ، خدمية أو إنتاجية — فى الوسع تيسر اجراءاتها وتبسيط اعمالها وتحديد أوراقها حيثما تطلب فيها أوراق أو تطلب فيها خدمات أو يحسب فيها انتاج أو توزيع أو استهلاك أو استيراد أو تصدير أو معالجة أو تعليم أو ترخيص أو أى عمل أو خدمة . ومع التوصيات التى قد تأخذ صورة القواعد — التى نرجو دائما أن يكتفى فيها بالخطوط العريضة دون الاغراق فى التفاصيل التى يجب أن تترك للأجهزة المختصة — قد يحسن أن تقوم لجان « محلية » بسيطة التكوين وقليلة العدد من ثلاثة مثلا من الاعضاء —

القبيل عندما طلب أحد الزوار الاجانب عدة مكالمات تليفونية مع الخارج وظل الى جانب التليفون اربعة أيام بطولها ينتظر وانتهى به الامر انه سافر دون أن يستطيع الاتصال بالجهات التى طلب الاتصال بها وقال انه سيرجى ذلك الاتصال لحين وصوله الى مقر عمله فى بلده بدلا من اضاعة الوقت . ونحن نعلم أن وسائل الاتصال الخارجى والداخلى محل اهتمام المسئولين وكل الذى يرجى هو السرعة والتوسع فى تيسير تلك الوسائل على نطاق عريض . ومن ذلك ما نسمع عنه بين وقت وآخر من تراكم البضائع فى ميناء الاسكندرية فلا بد أن يعالج مثل ذلك بالاسراع فى اصلاح الطرق وفى توفير ادوات النقل من جهة وكذلك اصلاح غيرها من الموانئ والتوسع فى انشاء الموانئ الجديدة على طول امتداد سواحلنا . ولست اتقصى أو أعدد فغبرى اقدر على ذلك وكل المتطلبات من تلك التكوينات لابد انها محصورة ومدروسة . وانما اريد أن اكرر ما هو معترف به من لزوم هذه المراقب الكبرى للمقتضيات الاقتصادية التى ينبغى أن نمكن لها وان نوطد اسباب تطورها على الخط الجديد .

وربما قلت هنا أن بلدنا غنى بالرجال ، بالمهنيين والاداريين والعمال المهرة وغير المهرة بحيث نستطيع أن نفى باحتياجات نهوضنا الاقتصادى المتطور وأن نظل نصدر ما تحتاج اليه البلاد العربية والافريقية من العاملين القادرين ، ولكن نواقص التكوينات التحتية قد يصرف عنا تعاوننا خارجيا ندعوه ونرحب به ولا بد أن نمهد له ما يجعله مفيدا لكل الاطراف المعنية . وسريع الاستجابة الى مطالبها فى الحال والاستقبال . وليس الاهتمام بذلك مجهولا أو متروكا ولكنه خاضع لسائر الاولويات ولكننا نرجو أن نقدمه على غيره بقدر ما نستطيع لضرورته وجدواه المرتقبة فكل ما يتفق من جهد ومال فى هذا السبيل انما يتفق لاغراض انتاجية وعملية .

\*\*\*



الملائم منه في كل حالة . فليست قاعدة الترتيب هي أهمية أولى ، اذ من اليسر الوصول الى هذه القاعدة أو تلك ، ولكن الأهمية الأولى هي في وضع التوصيات تطبيقاً موضع التنفيذ الفعال فلا نكتفى بالتوصيات العامة ونترك أمرها ومسئولياتها للأجهزة المختصة ذاتها ، فقد جربنا ذلك ولم تتحقق النتائج التي رجوناها ، وإنما نحاول أن نشرك معها عناصر على قدر من الحيدة والفهم والاحاطة بجوانب نشاط هذا الجهاز أو ذاك .

ذلك مجرد اقتراح قابل للتغيير والتعديل والاكمال ، وأهم ما فيه هو أن نجري التوصيات العامة الى توصيات فرعية أو جزئية ، وأن توفر لهذه أدوات وضعها موضع التنفيذ ، وأن يراقب التنفيذ دورياً مراقبة لا تعطل ولا تؤخر وإنما تدفع وتحسن وتوجه على الطريق المستقيم .

أحمد عبد الغفار

واحد من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وثان من الجهاز المركزي للمحاسبات ، وثالث من الجهاز صاحب العلاقة - لاعادة النظر في جميع الأحكام والتعليمات والإجراءات ، على أن تقوم بعملها في الجهاز المعنى ذاته وبمصاحبة ومشاهدة سير العمل فيه ، لازالة المعوقات وتيسير التدفق الإداري وتحسين الجهاز ذاته عاملين ومقرا وتنظيماً وترتيباً وتوعية وارشاداً واختصاراً لخطوات العمل وضغطاً للوقت واختزالاً للحركة وتقليلاً للوراق وغير ذلك مما يتكشف لها من واقع مسيرة أعمال الجهاز وانسيالها وتواليها وتواترها . ومثل هذه اللجنة لأبد أن تكون على مستوى عال يملك النظر الشامل والعميق ويحيط بكل الأبعاد . ومثل هذه اللجنة في كل جهة إدارية وعلى الصعيد الذي نصفه تحتاج الى عدد كبير من العاملين المسؤولين قد لا يتوافر في كل الحالات . وعندئذ يمكن ترتيب الأجهزة ترتيباً يقوم على اقربها اتصالاً بجهود المتعاملين معها أو أهمية خدماتها أو عجلة ضرورتها للمتطلبات الاقتصادية أو على أي ترتيب آخر يرى الأخذ به أو على أكثر من ترتيب يتبع

### تغيير العمل .. كبديل للترقية

ليست فكرة تغيير العمل جيدة على الإدارة فهي لازمة للمديرين المرشحين للترقية ، وإنما الجديد أن تنفذ على المديرين الذين ليست لهم فرصة الترقية ، وقلة من المنظمات هي التي تمارسها مع أن نجاحها في هذه المنظمات يؤكد أنها أداة إدارية لها قيمتها ، فمميزات التغيير في العمل لرجال الإدارة الوسطى والعليا المتخلفين طويلاً في مستوياتهم الوظيفية لا تقل أهمية عن الميزات التي تكتسبها القلة المحظوظة التي تعد لتسلم وظائف الإدارة العليا ، والفرق الأساسي هو أن الانتقال في الوظائف أن يعد للقيادة العليا يثرى فيهم قدرة التحدي وينمي النظرة الشاملة وهم على قلتهم يلغون أكبر عناية ، بينما تغيير العمل بالنسبة للآخرين الراسخين في وظائفهم يذهب عنهم الإحساس بالمال ويزيد من رضائهم عن العمل ، وهم مع كثرتهم لا يحظون بنفس العناية ..

Personnel - مارس / أبريل ١٩٧٢ (



# تجربة المؤسسات العامة في مصر

في ضوء الممارسة العملية من البداية

(فتحي رضوان)

وأسلوب تعليمها وتربيتها . فالأمة التي تتنازعها الحروب والقتال ، والتي تنور فيها الجامعات ، وتتوالى الانقلابات ، غير الأمة التي تعيش هادئة ، لا تخشى اضطرابا ، ولا عدوانا . والأمة التي يطول استقرار الأمر فيها ، حتى يخلد أهلها إلى الراحة والدعة ، غير الأمة التي تمضي الأيام والليالي ، وأهلها يبيتون على خوف ، يصبحون على قلق . ويأتي بعد توفير الأمن ، في نشاط الدولة ، فرض الضرائب والرسوم والمكوس ، وجمعها ، فإذا امتلأت الخزينة أو كانت ، هبات نفس الحاكم ، وطايت ، وهذا معه الأعباء والمساعدون ، ثم بدأ ، ينشئ المحاكم ، ويعين القضاة ، ليعطوا أصحاب الحقوق بحقوقهم ، فإذا اتهمت الدولة هذه الفروض الثلاثة ونهضت بها ، فقد أوفت بواجباتها ، وجاز لها ولزعمائها وأهل الحل والعقد فيها ، أن يأخذوا نصيبهم من الدنيا ، وهذا نصيب يقدرونه هم أنفسهم ، وقد

عاشت الدولة قرونا ، ونشاطها مقصور على الأمن ، والجباية ، وتوزيع العدل وإقامته بين المواطنين . فالدولة تصرف أقصى الجهد في حماية أصحاب السلطة فيها ، ثم حماية الأقاليم والرعايا التابعين لها من عدوان الطامعين . وقد أثبتت صحائف التاريخ ، أن مقدار ما تتمتع به الدولة من الأمن ، يشكل أسلوب الحكم ، ونصوص القانون ، وحقوق الأفراد ، وثقافة الأمة ،

فتحي رضوان

وزير الثقافة والإرشاد الأسبق

سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان  
« إصلاح القضاء مخلا لإصلاح الإدارة  
الحكومية في مصر » في عدد إبريل ١٩٧٤ »



يفضى اسراهم فيه ، الى اضطراب الامن ، فتدلاع القلائل ، فنشوب الحروب ، ولكن في كل هذه الحقب الطويلة لم يخطر على بال حكام امة ان يتحموا انفسهم فيها عدا هذه المهام الجسام الثلاث ، كنشر التعليم ، او علاج الادواء والامراض ، او الوقاية من الوبئة ، او توفير الرزق للفقير او منع استغلال الاغنياء للمعدين ، او اذاحة فرص التقدم للتأهبين من اولاد المحرومين من نعمة المال والمركز والسلطة . وقد كانت الدول جميعا تترفع عن مشاغل التجارة ومشاكلها ، كما كانت لا تفكر في الصناعة وبذر بذورها ، وتهيئة الجو المناسب لازدهارها . ومرد ذلك ، ان التجارة الكبرى كانت لا تستطيع ان تفر من سلطان الحاكم ، وان كانت لا تظفر منه برعاية او معونة . ففي البحر تجرى الفلك ، في حماية سلطان من السلاطين ، والا نهبتها قوافل الاعداء ، وسطت عليها اساطيل القراصنة ، ومن هنا ، كان السلطان ينام ملء الجفون ، وهو يعلم ان ما من خير يأتى به كبار التجار من الطنائس والنفائس ، ومشغولات الذهب والفضة ، وفلخر الاثاث والملبوسات ، والشهى من الاطعمة والمأكولات ، الا واتصل نبؤه بعماله على الموانى ، والثغور ، وان كبار التجار سيحملون الى القصر السلطاني ، حصة غير قليلة من كل هذا هدية للعبات السلطانية ، ثم الى دور وزرائه واهل بطاقته ، حتى الصفار من حاشيته ، اصرارا كانوا او رقبيا ، رجالا كتوا ، او جوارى . هذا فضلا عن ان التجارة الداخلية والخارجية ، كانت مثقلة بالضرائب والمكوس ، المشروعة ، والمحرمة السرية والمعلنة ، والمجباة قسرا او طواعية . نفى كل ثغر دائرة لمكوس ، تأخذ ما تشاء سماحة او غصبا ، وعند حدود كل اقليم ، يقف اعوان السلطان او الحاكم ، يعيثون فيما تحمله ظهور الابل ، او البغال ، ليأخذوا ما تقرضه ارادة هذا السلطان .

اما الصناعة فقد كانت نشاطا قريبا ، يقوم على ارادة رجل ، له هوى خاص ، في نشاط خاص كصناعة الطنائس والسجاجيد ، او الحلوى

والمجوهرات او اخشاب الاثاث ، او عصر الخمر ، وتعتيقها ، او المنسوجات الحريرية والصوفية والقطنية ، او صنع الاسلحة ، وتثقيفها ، اما الصناعة الاكثر ثقلا ، كصنع المدافع والمفرقات والسفن الكبيرة فكان حكرا للدولة ، بحكم ظروف هذه الصناعة وسنة اتصالها بأمن الدولة وأمن الحاكم معا .

لذلك كانت « الدولة التاجر » و « الدولة الصانع » ، مخلوقا لا وجود له ، الا على سبيل الاستثناء النادر ، الذي لا يحدث الا كل حقب طويلة ، ولناسبات خاصة ، وبفضل موهبة وفطنة شخصية من شخصيات التاريخ التي لا وجود بها الزمن الا قليلا .

وقد بقى الحال على هذا المنوال في الاغلب الاعم من العصور والأمم ، حتى اهتدى الانسان الى : أولا : البخار — ثانيا : الديناميت وما يشبهه من المفرقات . ثالثا — الى وسائل جديدة في صهر المعادن وصيها .

فالبخار كان طاقة جديدة ، تعين الانسان على حمل ما لم يستطع هو وأعوانه من الحيوان الاعجم من الحصان الى الناقة فالبغل فالحمار ، من رفع الاثقال ، ونقل الاحجام الكبيرة من مكان الى مكان ومن أسفل الى أعلى مع توفير الوقت ، وصيانة المل . فبالاهتداء الى البخار تضاعفت قوة الانسان فأصبح الانسان الواحد بفضل هذه الطاقة مساويا لعشرة على الأقل من نوى الاجسام الصحيحة والعضلات المقتولة والقدرة على العمل المضبوط ، من قبل .

وبالديناميت واشباهه استطاع الانسان ان يحصل على قوة للتدمير ، وقدرة على اخضاع عدد كبير من الناس ، وازالة ونسف وتشكيل ما استعصى على فأس الانسان القديم ، من الاحجار والصخور فأصبح شق التربة أيسر وأسرع وفتح الأنفاق في الجبال أقل كلفة ، واقرب الى يد المهندس والحاكم المعمر .

اما التقدم في صهر المعادن ، واذابتها ثم اعادة تشكيلها فقد تحققت منه نتيجتان : الاولى :



لم يكن في وسع الدولة أو القوة الحاكمة أن تشاهد هذا التطور ، وأن ترى في كل شيء آثاره الجلية ، وضغوطه التي لا ترحم ، وتقف مكتوفة اليدين ، ترى وتتأمل .

فكان لابد للدولة من أن يكون لها موقف من هذا العالم الجديد ، عالم الثروات الهائلة ، ونقابات العمال ذات السلطان ، وطلبات الجماهير غير المتناهية ، عالم التجدد المتلاحق ، والتغير المتصل ، عالم السخط والنقد ، والصحافة ومجالس الشعب ، عالم الفقراء الذين لا يرتضون الحرمان ويطالبون بما هضم من حقوقهم ، وما ضاع من أيامهم .

وقد كان موقف الدول التي كان من حظها أن تسبق إلى جنى ثمار هذا التطور الخلاق الرائع من هذه الثروات الجديدة ، المتدفقة من بين غكى « الآلة » التي تخرج في الدقيقة الواحدة العشرات ، بل المئات من المنتجات العتيقة والجميلة والنافعة . كان موقفها منها الإعجاب الشديد بها ، والاندماج التام فيها ، فسياساتها تقوم على حمايتها من منافسة صناعة وتجارة الدول الأخرى ، وفتح الأسواق لها في الدول الفقيرة والغنية معا ، في أوربا وآسيا وأفريقيا على السواء ، فدارت الحروب وقامت السياسة على هذا المحور أساسا وما يأتى بعده ، يكون قرعا لا أصلا ، ذنبا لا رأسا . وفتحت الأسواق ، وامتدت الامبراطوريات ثم حدث شيء عجيب :

فالعمال الذين أصبحوا قوة راوا أن ما يجنونه بعد طول العناء وبعد تضخم الثروات وانتقالها من الألوف إلى الملايين ومن الملايين إلى البلايين واتساع رقعة الدولة وترامى سلطانها وارتفاع نفوذها ، لا يزيد على قلامة ظفر ، لا يتقدمون إلا أقل القليل ، فأحياؤهم هي أفقر الأحياء ، واقترها ، ونصيب أولادهم من التعليم لا يزال حظ اليتيم الذي لا يجد ناصرا ، أما ظروف العمل الصحية في المناجم والمصانع فشيء يتحدى العقل والدين . هنا علا صوتهم وطالبوا الدولة بالتدخل ، فابتدأ تفكير الدولة في التجارة والصناعة وظروف العمل ، يصبح واجبا ، بل أصبح الواجب الأول ،

امكان إقامة الجسور ، وتشديد ناطحات السحاب ، وصنع القاطرات الضخمة القادرة على جذب ونقل أثقال ضخمة ، وقطع وطى مسافات واسعة . ومثيلاتها من الجوارى المنشآت في البحار . والثانية : صنع مدافع بعيدة المدى تمكن من يملكها أن ييسط سلطانه على عدد ضخم من الناس لا يملكون إلا السيف والخنجر وعلى أحسن الفروض البندقية . وقد نشأ من هذا التطور الهائل أمور منها :

نشوء المصانع التي تضم ألوف العمال وظهور المناطق الصناعية التي تضم مئات المصانع التي تضم بدورها عشرات الألوف من العمال ، فوجدت تجمعات من العمال يبلغ تعدادها مئات الألوف في ناحية واحدة من إقليم واحد في وطن واحد .

ثم نشأ الكارتل والترنست ، وهى تجمعات وحدات اقتصادية بلغت أقصى الغاية في الثراء والسلطة ، تملك مئات من هذه المصانع ، وقد اتحدت لتتقضى على منافسة الآخرين ، فتتفرد بالصناعة وبالسوق معا من جهة ، ولتوفر لنفسها أحسن وسائل الإنتاج وأسرعها وأرخصها . بما تنفقه من المال المشترك ، للبحوث الصناعية والعلمية وللحصول على أحسن الكفايات وأجلاها كعبا في الفن والادارة .

وأخيرا لتكون (قوة) أمام قوتين : أولا الحكومة بقوانينها ومشروعاتها ونفوذها الظاهر والخفى ، وأطماعها المشروعة والمحرمة .

ثانيا : العمال بسلطنتهم المتزايدة يوما بعد يوم ، بفضل كثرة عددهم ، واجتماعهم في مكان واحد ، وتقدمهم الفنى والثقافى والأدبى ، وشعورهم بأن الثروة الطائلة التي تعود على أصحاب المصانع تخرج من بين أيديهم . وتسيل مع عرق أصابعهم وجباههم . وتأتى نتيجة تبعية لهاتين هى :

ثالثا : الوقوف أمام جماهير المستهلكين الذين يزداد كل يوم نفوذهم بحكم تقدم أنظمة الحكم النيابية والتمثيلية التي يصبح فيها « صوت الناخب » ذا اعتبار لا ينسى .



واختفت قليلا قليلا دولة الجباية والامن والعدل ،  
ونحلت محلها دول عديدة تتغير اسمائها وتتباين  
بزامجها ولكنها في جملتها دولة التجارة والصناعة ،  
اي دولة الانتاج وتنظيم الاستهلاك وتوفير  
الخدمات .

وقد حرصت بعض الدول على الا تنتقل الدولة  
من الانشغال بهوم الاقتصاد وآثره الى ان تصبح  
بذاتها دولة تاجرة ، او دولة صانعة ، او دولة  
زارعة ، وراى ان اجهزتها لم تخلق للتجارة ولا  
للصناعة وانما بناء ضخ ثقل ، متشعب معقد ،  
فاذا دخل في حلبة التجارة والصناعة اعوزته  
الخفة والمرونة ، كما اعوزه التواضع والبساطة ،  
والتححرر من الشكليات ، الذى يمكنه من المساومة  
واللجوء الى حيل السوق ، بل استعمال  
« الكذب التجارى » المشروع .

ورأت دول اخرى انها تأخرت كثيرا فى دنيا  
الصناعة والتطبيق العملى لمنتجات العلم المتفق  
على تسميتها « بالتكنولوجيا » بلغات أوروبا  
والتقنية بأسلوب هذه الايام ، كما رأت ان السبيل  
الى تعويض ما فات من الوقت هو ان تأخذ الدولة  
على عاتقها ، وبصفة مباشرة ، انشاء الصناعة ،  
مستغلة فى ذلك قوة تركيز هائلة . فى يد سلطة  
الحكم لتحشد جميع موارد الوطن المادية والطبيعية  
ولتعبئة جميع الطاقات البشرية فيه ، لتضع فى  
خدمة ذلك : سلطة التشريع وسلطة الامن وسلطة  
الدعاية والترويج والاقناع .

ولعل الفريق الاول من الدول توارثت خواطره  
مع خواطر ابن خلدون فى مقدمته المشهورة فقد  
تدد بالجملة « التجارة » واختار لرأيه هذا  
عنوانا يفصح تمام الافصاح عن هذا الرأى ، فقد  
جرى عنوانه : فى ان التجارة من السلطان مضرة  
بالرعاية ومفسدة بالجبالية . ثم قال تحت  
العنوان : اعلم ان الدولة اذا ضافت جبايتها وقصر  
الحاصل من جبايتها على الوفاء بحاجاتها ونفقاتها ،  
واحتاجت الى مزيد من المال والجبالية فتارة  
تصبح الكوس على بيعات الرعايا واسواقهم  
وتارة فى المقاب الكوس ان كان قد استحدث من

قبل وتارة بمقاسمة العمال الجباية ، وامتناع  
عظامهم لما يرون انهم حصلوا على شىء طائل من  
اموال الجباية لما يظهره الحسبان . وتارة استحداث  
التجارة والفلاحة للسلطان على تسمية الجباية  
لما يرون التجار والفلاحين يحصلون على الفوائد  
والغلات مع يسارة اموالهم ، وان الأرباح تكون  
على نسبة رؤوس الاموال . فيأخذون فى اكتساب  
الحيوان والنبات لاستغلاله فى شراء البضائع  
والتعرض بها لجوالة الاسواق ويحسبون ذلك  
من اضرار الجباية وتكثر الفوائد وهو غلط عظيم  
وانخال الضرر على الرعايا من وجوه متعددة  
فاولا مضايقة الفلاحين والتجار فى شراء الحيوان  
والبضائع وتفسير اسباب ذلك ان الرعايا  
متكافئون ، فى اليسار متقاربون ، ومزاحمة بعضهم  
بعضا تنتهى الى غاية موجودهم او تقرب ، واذا  
رافقهم السلطان فى ذلك — وماله أعظم كثيرا  
منهم — فلا يكاد أحد منهم يحصل على غرضه  
فى شىء من حاجاته ، ويدخل على النفوس غم  
ونكد ، ثم ان السلطان قد ينتزع الكثير من ذلك ،  
اذ يعرض له غضا او بايسر ثمن ، ولا يجد من  
ينافسه فى ثرائه فيبخس ثمنه على بائعه .

وقد اثبتنا كلام ( ابن خلدون ) مع انقطاع معناه  
عن الحالة القائمة الآن فى الاقتصاد العالمى  
والقومى ، ولكنه على أى حال ، يمثل الفكرة  
التقليدية من اشتغال الدولة بالتجارة . ولكن  
الامور تغيرت كثيرا منذ كتب ( ابن خلدون ) هذه  
السطور ، فالسلطان المفرد الذى يتحدث عنه  
الفقيه العربى قد اختفى ولم يعد له وجود تقريبا ،  
ودولة الشعب سواء كانت نيابية (برلمانية) ومؤمنة  
بالحرية السياسية ( الليبرالية ) او كانت شمولية  
كلية (Totalitarian) تقوم على تركيز السلطة فى  
حزب وعلى اجتماع سلطة الحزب فى لجنة منه ،  
 واجتماع سلطة اللجنة فى زعامة فردية او ثلاثية ،  
مع قيام اقتصاد الدولة على التخطيط المركزى فقد  
كان النشاط الاقتصادى فى مقدمة أعبائها . واذا  
كانت مواقف هذين النظامين قد تباينت فى النشاط  
الاقتصادى القومى الا ان كلا منهما انغمس فى  
هذا النشاط من اخمص القدم حتى منبت الشعر .



انشغل النظام الحر الرأسمالى بتشجيع التجارة والصناعة والزراعة وحمايتها ومراقبة القائمين عليها بتأليف لجان التحقيق ومنع الاتجاهات الاحتكارية وفرض الضرائب وقد اعانها على حماية الشعب من سطوة اصحاب رؤوس الاموال ثلاث قوى : نقابات عمالية بلغت الغلبة من التنظيم ، وخاضت حربا فعلية ضد كبار رجال المال والصناعة ، عدتها المدفع والبنديقية سقط فيها شهداء حقيقيون مغرزة جهادها بالتهديد بالاضراب وتنفيذه واستثارة الصحف ، والرأى العام والمعارضة البرلمانية ثم سلطة تشريعية قوية تؤيد اصحاب المال حيناً ، وتقبلت العمال حيناً ، وينشأ من هذا التذبذب المستمر توازن متارجح بين القوتين يفيد منه المستهلكون .

واخيرا رأى عام قوى قادر على القتال ، عظيم التأثير على عناصر الامة من حكومة ورجال مال وملوك صناعة وتجارة وعمال واعضاء السلطة التشريعية واصحاب الصحف وهو رأى عام حرب يحسن تنظيم المظاهرات .

اما فى المعسكر الكلى الشمولى ، الذى يجمع فيه السلطة فى يد الحزب الذى تتزعمه لجنة تضم اقوى زعماء الحزب والتى تدين بالولاء والطاعة للزعيم الفرد القوى فقد أثر أن تقوم الدولة مباشرة باتشاء الصناعة والتخطيط لها وللتجارة وللزراعة تخطيطا تفصيليا يتناول الصغيرة قبل الكبيرة ، ويجند جميع الشعب لتنفيذ هذه الخطط ، فى امثال تام ، وطباعة كاملة ، يعاقب على الانحراف عنها بعقوبة الموت احيانا ، باعتبار أن هذا الانحراف يهدد لمصلحة الشعب العليا .

#### ميلاد مؤسسات :

فى ظل هذا التطور نشأ نظام جديد من انظمة الحكم والادارة هو نظام المؤسسات العامة ، وقد شهدت مصر بعد ثورة سنة ١٩٥٢ اول مؤسسة عامة فى ١٣ من يناير ١٩٥٤ ، وذلك بصدور القانون المنشئ للمؤسسة الاقتصادية تحت رقم ٢ لسنة ١٩٥٧ .

ولم يلبث حتى صدر قانون عام للمؤسسات العامة هو القانون الاول من نوعه فى تاريخ الادارة والتشريع المصرى على السواء ، وذلك تحت رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ وذلك فى ٢١ من يناير من تلك السنة .

فماذا تكون المؤسسة العامة التى اضيفت الى قاموس الادارة والتشريع المصريين ، مصطلحا جديدا ومفهوما لا عهد للناس به من قبل ؟

ولكن قد يحسن — قبل أن نتناول المؤسسة العامة — أن نعرف أن الأسلوب التقليدى لادارة الدولة لمرق تجارى أو صناعى — اذا ما اضطرتها الظروف الى شىء من هذا — هو تخصيص ادارة من ادارتها لا تتمتع باى استقلال عن جهاز الدولة الادارى العام ، ولا يسبغ عليها المشرع الشخصية المعنوية اى القانونية ، ولا يخصص لها ميزانية مستقلة ويسير هذا النشاط كما تسير جميع مصالحها الاخرى ، فتتهبى له الدولة المال الضرورى ، وتعود اليها ارباحه وتحمل وحدها خسائره وتطبق قواعد القانون العام فى كل مايتصل به كحق التنفيذ المباشر والحجز الادارى وعدم جواز مباشرة طرق التنفيذ ضدها ، وحق نزع الملكية للمنافع العامة وتطبيق نظرية الظروف الطارئة على العقود المبرمة بينها وبين الغير (١) .

وقد تلجأ الدولة الى نظام الالتزام المعروف ، وفى هذا النظام تقوم الدولة باتشاء المشروع .

وتتفق على هذا المشروع ما يلزمه من مال ، ثم تعهد بإدارته الى فرد أو شركة وفق شروط معينة ، مقابل ائاة تحددتها ويبقى للدولة حق الإشراف على المشروع ، لتضمن حسن سير العمل فيه ، ورعاية حقوق المواطنين (٢) .

ولهذه الانظمة جميعها عيوب الادارة الحكومية ويطئها والحرص الشديد على المال العام والخوف من المجازفة الى آخر ما سلف اليه القول .

ولذلك فقد اهتدى الفكر الادارى والاقتصادى الى أسلوب المؤسسة العامة ليوفر للادارة

(١) ، (٢) القطاع العام — الدكتور غريب الجبل .



الحكومية لكبر قدر من الحرية والمرونة . فماذا تكون المؤسسة العامة وما هي خصائصها ؟

هي مرفق عام تديره منشأة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية . فغناصر المؤسسة العامة :  
أولا مرفق عام . ثانيا : تديره منظمة عامة ، فهي طريقة من طرق الإدارة المباشرة التي تختلف عن طريقة منح الامتياز والاقتصاد المشترك بين الحكومة والأفراد الطبيعيين أو القانونيين أي الشركات (١) .

ويترتب على ذلك أن القرارات الصادرة من المؤسسة العامة هي قرارات إدارية وعملية المؤسسة موظفون عموميون لا أجراء ، ويتمتع المرفق الذي يدار عن طريق المؤسسة العامة بالشخصية ليتحقق له قدر كبير من الاستقلال فتكون له ذمة مالية مستقلة وترفع عليه الدعوى ويكون له حق التقاضي والتعاقد ويتحمل وحده مسئولية أفعاله الضارة (٢) .

: والغاية من ابتداء هذا النظام هي إتاحة الحرية اللازمة لوحدة إدارية من وحدات الدولة ، كلفت القيام بنشاط اقتصادي لا ينمو ويزدهر في ظل قواعد الإدارة الحكومية التقليدية ، فضلا عن أن هذه الحرية لا تخفف عن المؤسسة العامة تلك القواعد فقط ، بل تتيح مجال النشاط بعيدا عن رقابة الوزراء المباشرة ، وهم موظفون سياسيون فيهم كل عيوب الموظف السياسي مع إعفاء هؤلاء الموظفين الكبار المثقلين بأعباء العمل السياسي واجتماعات مجلس الوزراء الكثرة ، واجتماعات اللجان الحكومية المختلفة وأعباء الحضور أمام المجلس النيابية ، وتحضير البيانات لالقاءها أمامها ، والرد على الأسئلة والاستجابات ، وعقد المؤتمرات الصحفية واستقبال الشخصيات الكبيرة وتوديعها والسفر إلى المهام والمؤتمرات وزيارات المجاملة في الخارج . فالمؤسسة العامة تؤدي الغرض منها كلما تحققت لها الحرية الإدارية والذمة المالية المستقلة

والاهداف المحددة والموظفون القادرون على تحقيق هذه الاهداف بحكم ثقافتهم وتعليمهم وتدريبهم وتخصصهم وبحكم القواعد التي تحكم المرفق الذي يشرفون عليه ويوجهونه .

### تطور تشريع المؤسسات العامة في مصر :

قلت أن القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ والذي صدر في ١٧ من يناير من تلك السنة كان أول قانون عام للمؤسسات العامة ، وفي ١٩ يوليو ١٩٦٠ صدر القانون رقم ٢٦٥ الخاص بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ، وفي نفس اليوم صدر القانون رقم ٢٦٧ الخاص بالمؤسسات العامة التعاونية ، ثم عدل قانون المؤسسات العامة الأول ففي سنة ١٩٦٣ صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ الذي نظم الهيئات العامة ، وفي سنة ١٩٦٦ صدر القانون رقم ٣٢ الذي حل محل القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ . وقد صغرت لوائح منظمة العاملين في المؤسسات العامة في ظل تلك القوانين :

كانت أولاها اللائحة رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ التي حلت محلها اللائحة رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ التي ألغيت أيضا لتحل محلها اللائحة رقم ٣٣٠٩ ، ثم ألغيت هذه بدورها لتحل محلها اللائحة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٦ . ثم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

وفي ١٦ ديسمبر ١٩٦١ صدر القرار رقم ١٨٩٩ بإنشاء مجلس أعلى للمؤسسات العامة ، وهو مجلس لم ير النور إذ لم يولد قط . في نفس اليوم صدر قرار يحدد سلطات الوزراء بالنسبة للمؤسسات العامة التابعة لهم .

### عقبات في الطريق :

الثابت أن المؤسسات العامة كانت ثمرة تطور ضخم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية



لدى الأمم الغنية التي بلغت أقصى درجات التقدم الفنى والعلمى ، والتي ظفرت بأعظم ما حصل عليه الإنسان من ثروة وسلطة ونفوذ . فهى إذن نبات طبيعى لم تصطنع له الظروف ولم تخلق له مبررات الوجود .

كما تبيننا أن الهدف الرئيسى من انشاء هذه المؤسسات رغبة الدولة فى أن تكون اقدر على النهوض بواجباتها للشعب ولحسن أدائها لوظائفها القديمة والتقليدية بوسائل حديثة أدت اليها التجربة ، وأن الغاية القريبة من انشاء المؤسسات هى تخفيف الدولة من بعض الاعباء ذات الطابع الخاص وغالبا ما تكون فى الاصل اعباء جبرى العرف على استقلال الافراد بها ، ونجاحهم فيها ، لأنها تحتاج الى الحركة المتصلة والنشاط اليومى والمراقبة المباشرة والوقوف على التفاصيل والعلاقة الحميمة بين رئيس العمل والعاملين من جهة ، وبين رئيس العمل والعلماء من جهة أخرى . وبعبارة أخرى لأنها نشاط تجارى وصناعى ، وكلاهما بقى فى حضيض النشاط الفردى منذ خلق الله الناس ، ولكن الصناعة تضخمّت وأصبح نفوذها خطرا على سلطات الدولة ، وحقوق الافراد ، والتجارة أصبحت مرفقا ، بلغ من الاتساع والنفوذ ، وعظم الازدياد ، ما تتضاؤل الى جانبه ميزانية امبراطورية من امبراطوريات العهد القديم كامبراطورية الرومان مثلا التى حكمت الجانِب الهام من العالم فى أيامها .

فالمؤسسات إذن — كما يتفق الفقهاء — هى اساسا وسيلة لتخفيف الاعباء عن الدولة اولا ، ولاتاحة الظروف لتقوم الدولة بنشاط تجارى وصناعى وزراعى ما كانت تقوم به من قبل . ثانيا : توفير مزيد من السعادة والرفاهية لعدد اكبر من المواطنين بوسيلة أيسر تناولها من وسيلة الحكم المباشر الذى تلجأ اليه الدول وتحسنه وتأنفه . فنجاح المؤسسات العمالة فى بلد من البلدان يقاس بمقدار ما يحقق من هذه الاغراض ، وكما بعد عنها ، كانت هذه المؤسسات لفظا جديدا بلا نشاط جديد ، وبلا ثمرة جديدة .

ولكى ينجح هذا النظام الجديد لابد أن تتوافر له العناصر الاتية :

١ — رغبة صادقة وحقيقية ومستمرة من أجهزة الدولة التقليدية فى تثبيت النظام الجديد بالنزول عن جانب من سلطاتها العامة لهذا الوليد الناشئ واثمته على هذا الجانب العزيز من السلطة والصبر على أخطائه وقلة التدخل فى أعماله .

٢ — وجود عدد كاف من الموظفين مارسوا العمل الحر قبل أن توكل اليهم المناصب القيادية فى المراكز الرئيسية فى المؤسسات العامة بحيث يتناولون العمل فى المؤسسات الجديدة بعقلية التاجر أو عقلية مدير المصنع المملوك للأفراد أو الشركات . وأن يبعث هذه الروح الجديدة فى كل الخين حوله من الزملاء والمستشارين والمرعوسين وفى الجو العام للمؤسسة والوحدات التابعة لها ( من نوى العقلية والمرنة التجارية فلا أقل من أن يختار من موظفى الدولة من لديهم الاستعداد للعمل التجارى ) فإن لم يوجد هذا العدد المطلوب .

٣ — وجود قواعد عامة للمؤسسات تختلف صياغة واسلوبها ومادة عن القواعد العامة (القوانين — اللوائح — القرارات) التى تحكم المرافق المقررة بوساطة الدولة ومصالحها وموظفيها .

٤ — جهاز للقضاء الإدارى يسعف الدولة والمؤسسات ورؤساء هذه المؤسسات وأعوانهم وافراد الشعب المتعاملين معها بالفكرة القانونية الواضحة التى تبين معالم وحدود الإدارة الحكومية التقليدية ومعالم وحدود المؤسسة العامة أو الهيئة العامة .

٥ — رأى عام يحتضن تلك المؤسسة العامة ويدرك مدى فوائدها له أى للمجتمع ويعى جيدا أنها ليست الحكومة التى يعرفها ، وأن عليه أن يخول المواطن العامل فى المؤسسة من موظف وراء مكتب الى تاجر وصانع ، يحسن استعمال لغة السوق ومصطلحاته ، ويستجيب لطلباته واحتياجاته كما يحسن فهم إدارة المصنع بروح المصنع لا بروح المكتب .



ولكن للأسف الممض ولدت المؤسسات العامة في مصر في جو لا يتوافر فيه من العناصر التي أوردناها شيء .

فالدولة والحكومة كانتا في مصر منذ عهد الفراعنة « الاله المعبود » حقا ، لا مجازا فقد كان الملك الاله هو الملك المسيطر المهيمن القوي القادر على أن يبسط سلطانه على وادي النيل من البحر الى اقصى الجنوب في كفاية لا نظير لها ، وفي مرونة اثبتت صحائف التاريخ انها لم تتوافر لدولة قومية بعد مصر حتى التاريخ الحديث . فالملك الاله يعرف ستود اسوان وشلالاتها وما بعدها ، ويعرف حدود الصحارى الغربية والشرقية ويقوم عليها نقط الحراسة وتأتيه التقارير عن الزراعة والرى واجران الغلة وعن اخطاء الحكام من كل مكان ويحاسبهم ويعاقبهم ويستبدل بهم غيرهم .

وقد ورث المصريون بعد أن زال الملك الاله حبهم للحكومة المركزية واطمئنانهم اليها ، وقد شجعهم حكام مصر في القاهرة على ذلك فاصبح الفلاح في اقصى الصعيد يجمع المال ويقتصد في الاتفاق ليسافر اياما ليحج الى القاهرة فيعرض مشكلته على ( باشكاتب ) من نوى قرياه لا يملك من امر نفسه شيئا ولكنه منتم الى ديوان الحكومة في مصر . وهذا يضمن عليه الجلال اللازم .

فالمؤسسات العامة ولدت كجهاز الوزير ، وبقيت جهازه واداته ولم تخفف عن الوزير شيئا من اعبائه ولم تنقص قليلا أو كثيرا من الورق المعروض عليه ولم تدعه الى الزهد في تناول التفضيلات وتركها لغيره اكتفاء بالكميات .

والموظفون الذين اسندت اليهم المناصب القيادية في الشركات التابعة للمؤسسات العامة كانوا اصلا كبار موظفين في الدولة نقلوا الى المبنى الجديد الذي وضعت عليه لوحة ( المؤسسة العامة ) أو ( الشركة العامة ) . وليس هذا خطأ أحد . فالاتجاهات الحديثة في نظام الحكم فاجأت مصر وكل مرافق التجارة والصناعة بل ومجال الزراعة على الاساليب الحديثة في أيدي الأجانب ، فشركت التجارة والمال وشركات

الصناعة واستصلاح الاراضى كلها حكر للمول الاجنبى ، وللمهندس الاجنبى والادارى الاجنبى . في حين كان المصرى اما كاتباً في هذه الشركات وأما عاملاً صغير بالأجر يخضع للاستطى الاجنبى .

ولكن الذى ضاعف من صعوبات الحياة الاولى للمؤسسات العامة وشركاتها أن الشعب المصرى لطول بعده وتأنيه عن النشاط التجارى والصناعى واكتفائه بالزراعة تعامل مع المؤسسات العامة والوحدات التجارية والصناعية التابعة ، كما كان يتعامل تماماً مع ديوان الحكومة بوصفه موظفا حكومياً ، لا بائع خضراوات . فبائع اللحوم والخضراوات في الجمعية الاستهلاكية يبيع السلعة ولو كانت خضاراً بوصفه موظفاً . وعملاء الجمعية الاستهلاكية يتعاملون معه بهذا الوصف . والمدير الكبير في الشركة والمصنع يفكر لنفسه ويفكر للناس بمقدار الدرجة الادارية التى يشغلها والمرتب الذى يقبضه والحركة الجديدة للتعيينات والتنقلات ، ولم يجد هؤلاء الموظفون الذين كان منهم ولا يزال عدد من النابهين الممتازين فنيا وادارياً ، من ينقلهم الى جو التجارة والصناعة ، وان يضرب بمعول ضخم في هذا البناء القديم الصلب بناء ( الديوان ) المقدس للحكومة . والحرية التى هى ضمان النجاح في المؤسسة والشركة التابعة لها — اذا قبلنا تجاوزاً هذا الاسم الذى لا مضمون له ولا معنى — لم يتحقق منه ولا غلامه ظفر . وكتب الفقه الادارى تقول أن نظام المؤسسات اقيم أصلاً ليحميها من الآثار السيئة التى تصيب الادارة الحكومية لخضوع الوزراء لتأثيرات السياسة . وتأثيرات السياسة ليس معناها ( التأثيرات الحزبية ) ، فالتجاهات الدولة العامة نفسها تضر بالعمل التجارى والصناعى كما تضر به الاتجاهات والميول الحزبية اذا لم ترحم هذه الاتجاهات العامة المؤسسة فتحملها بما لا يلزمها من العمال والموظفين ، وتفرض عليها اسلوباً في الادارة والعمل ، لا تقره بدهيات العمل التجارى أو الصناعى .

ولسنا نملك أن نلوم الفقه الادارى ولا القضاء الادارى فهذان فرعان من الثقافة القانونية ولدا



حديثاً . فالقانون والفقہ الإدارى فى فرنسا لم يولد الا من باطن القانون الخاص أى القانون المبنى والقانون التجارى ، وقد أنشأها اجتهاد مستشارى مجلس الدولة الذى أنشأه نابليون ، فهما وليدان لم يكمل النصف الاول من القرن الثانى فى حياتهما فى حين ترجع القوانين الاخرى التى تحكم نشاط الافراد ولا تحكم نشاط الدولة الى قرون وقرون . ومجلس الدولة عندنا لم ينقض على نشأته الا ربع قرن أو أكثر من ذلك بقليل .

أما غياب الرأى العام فى مصر فهو أس البلاء الذى تتفرع عنه جميع المصائب التى تنال من حياتنا القومية تنقص من عناصر الجمال والنظام والحرية فيها . وإذا كان تقصير الرأى العام فى مصر لا يمكن أن الدفاع عنه فى مواطن كثيرة . الا أنه قاهر على أن يلتمس لنفسه العذر فى عدم اهتمامه — بالقدر الكافى — بالمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبحرمانها من الاستقلال اللازم ، ذلك لأن هذا الموضوع لا يدرك حقيقته الا المتخصصون من جهة ولأن الاتجاه العام السائد كان اتجاها تمليه الحكومة المركزية وسيادة الوزير والوزارة فى كل فرع أو درب من دروب حياتنا الادارية أو العامة .

### أخطاء المشرع :

ولكن الواقع أن المشرع هو صاحب النصيب الاوفى فى تعثر تجربة المؤسسات العامة فى بلادنا . فهو منذ القانون الاول وهو القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧ لا يعى — بالقدر الكافى — عناصر حياة المؤسسة العامة ويدورها ورسالتها .

فنصوص القانون البكر ، هى من نوعها اسميه ( بالنصوص الملاء ) التى لا تقرر شيئاً ، حتى تعريف ( المؤسسة العامة ) سكت عنه هذا القانون ، واعتذرت عنه المذكرة الشارحة بقولها : ولم يضع المشروع تعريفا جامدا للمؤسسات العامة ، نظرا لما ترتب على تطور فكرة المؤسسات العامة ونظمها واحكامها من

اتساع نطاق هذه الفكرة فأصبحت تشمل أنواعا عديدة من المؤسسات العامة ، مما يجعل من المستحسن أن ندع تعريف المؤسسة العامة للفقہ والقضاء لترك الباب مفتوحا لما قد ينشأ من أنواع جديدة من المؤسسات العامة يقضى الصالح العام بتطبيق قواعد القانون العام بشأنها .

وبعد سنوات صدر — كما سبق القول — القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ بشأن المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى ، وادع هنا للدكتور سليمان الطماوى التعليق على هذا القانون الجديد ، قال (١) :

ثم رأى المشرع أن يخرج من صمته بالنسبة الى المؤسسات العامة الاقتصادية فأصدر « القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ ولكن هذا القانون وان كشف عن اعتراف المشرع بضرورة وضع الاحكام المنظمة للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى ، حتى يخرجها من مجال الخلاف الى موطن الوضوح واليقين فإنه مع الأسف قد جاء مخيبا للآمال ، اذ لم يضاف الى الاحكام السابقة كثيرا . فالقانون مكون من ٢٤ مادة خصص منها ١٤ مادة لتنظيم جانب بعينه من جوانب نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى وهو المتعلق بإنشائها لشركات تجارية أو مساهمتها فى « شركات قائمة . والمواد العشر الباقية منها مادة نفاذه ومادة احالة الى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ (٢٢) ثم أخيرا المادة ٢١ وقد صيغت كما يلى : تظل الاحكام المنظمة للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى سارية المفعول ، ذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون . غاية أحكام تلك التى تشير اليها هذه المادة ؟ لاثبت أنها الاحكام الفقهية والقضائية لأن المادة ٢٢ السابقة على هذه المادة مباشرة قد احالت الى الاحكام الواردة بخصوص هذا النوع من المؤسسات العامة فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، فلا يتصور أن

(١) مبادئ القانون الإدارى ص ٢٦٨ .



تجىء المادة التالية لتشعر الى ذات الأحكام ، وهكذا نكون رغم صدور القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ في ذات الموقف القائم قبل صدوره وما تزال بحاجة الى تشريع مفصل لتنظيم نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي .

### لوائح العاملين في المؤسسات العامة والشركات التابعة لها :

واذا كان المشرع قد بدأ هذه البداية التي لا تعين على تأصيل جذور هذا المولود الجديد وحياطته بما يصون هدفه الرئيسي من العبث أو التلف ، فإنه واصل خطته هذه وقد بدأ ذلك بلائحة العاملين التي كان أول قرار جمهوري يصدرها القرار ١٥٢٨ لسنة ١٩٦٠ ، وكان آخر قرار يصدر بها هو القرار رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، فالعاملون في أية وحدة حكومية أو غير حكومية هم عصب هذه الوحدة على اكتافهم تقوم وبجهدهم تتحرك وتحيا ، ولذلك فإن أسلوب معاملتهم والقانون الذي يحكم علاقتهم بالوحدة التي يعملون فيها وعلاقتهم بزملائهم هو العامل الاساسي في ابراز خصائص هذه الوحدة . فإذا كن طابع المؤسسة العامة والوحدات التابعة بها هو طابع الاستقلال عن الحكومية والتحرر من عقلية التشريع الحكومي لمخالفته النشاط التجاري والصناعي السريع فلا أقل من أن تكون لوائح العاملين في وحدات المؤسسات العامة مستقاة من هذه المصادر :

١ - اللوائح التي كان العمل جاريا بها في نفس هذه الوحدات قبل اخضاعها للمؤسسات العامة .

٢ - من العرف التجاري في تلك الوحدات وهو عرف لم يكن ثابتا للكتابة ولكن من الممكن تجميعه وتقنينه .

٣ - ما قد ننصح به دراسات الباحثين والخبراء لانظمة العمل الاجنبية والمحلية التي تتفق مع ظروف العمل في بلادنا .

٤ - ما يقترحه الرؤساء الجدد ونقابات

العمل ووحدات التنظيم والادارة في المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها .

ولكن الذي حدث أن لوائح العاملين في القطاع العام هي صورة طبق الاصل من نظام العاملين المدنيين في الدولة الذي كن يقرره في الماضي القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٠ والذي يقرره الآن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

ولا شك أن هذا وحده كاف في الكشف عن طبيعة نظرة الدولة الى هذه المؤسسات وما يتبعها من وحدات .

### الإشراف والرقابة :

قلنا أن استقلال المؤسسة العامة بميزانياتها وبتوجيه نشاطها ، بعيدا - ما سمحت المصلحة العامة - عن سلطة الوزارة وسلطة الوزير المركزية - هو مبرر وجودها . ولذلك فإن المشرع كان يجب أن يكون حريصا غاية الحرص في ابراز الالفاظ الخاصة بعلاقة المؤسسات العامة بالوزير وان يستعمل منها ما يكون محددا غير قابل للمعاني التي لا تنتهي عند حد ، لاتساعها لما لا حصر له من المدلولات ، ولكن المشرع بنىء على خطته في التجهيل ، والزهد في التعريفات اللازمة ، فقد قال فعلا عن صلة الوزير بالمؤسسات العامة : يتولى الوزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها ويكون له سلطة الاشراف والرقابة بالنسبة للمؤسسات العامة . وقبل في مبادأة أخرى « تعتبر المؤسسة جهاز الوزير » وقد استعمل القانون نفس الالفاظ الاشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الاداء بالنسبة لصلة الوحدة بالمؤسسة العامة . وقد أوردت المذكرة الشارحة تعريفا لكل من الاشراف والرقابة والتنسيق تنقل منه على سبيل المثال :

( أ ) الاشراف يشمل عمليات التخطيط ووضع السياسة والرقابة والتنسيق .

( ب ) الرقابة يقصد بها التأكد من أن الاجهزة المعنية تقوم بعملها طبقا لما هو محدد لها من



اهداف وبرامج وطبقا للسياسة الموضوعية . وان الاساليب التي تتبعها في ذلك اساليب مشروعة وسلمية وفعالة .

والرقابة وسائلها ، التفتيش والمتابعة والتحرى والتحقيق .

واحسب انه لا توجد اللفاظ تنسج ذمتها أكثر من اتساع ثمة هذه الالفاظ لتدخل الوزير في كل اعمال المؤسسة كيف يشاء ومتى يريد ، ولتدخل المؤسسة في كل اعمال الوحدة التابعة لها . اما عبارة « دون تدخل في شئونها التنفيذية » الواردة في القانون فهي بعد هذه الرخصة الواسعة الممنوحة للوزير ، والممنوحة للمؤسسة ، لا معنى لها قطعاً .

#### القنوات المشروعة لاشراف الجهة الحكومية :

على اننا اذا اردنا أن نحد من تدخل الوزير في اعمال المؤسسات التابعة له ، ومن تدخل المؤسسة في اعمال الوحدات التابعة لها مستعينين بنصوص قانون المؤسسات ذاته ، لوجدنا أن المادتين ( ١٥ ، ١٦ ) في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ من قانون المؤسسات تبينان أن المسائل التي يختص مجلس ادارة المؤسسة بالبت فيها هي :

١ — وضع الخطط التي تكفل تطوير الانتاج واحكام الرقابة على جودة وحسن استخدام المواد المتاحة .

٢ — مساعدة الوحدات الاقتصادية في وضع البرامج الكفيلة بزيادة الصادرات .

٣ — اعتماد السياسة التي تقترحها الوحدات الاقتصادية لرفع الكفاية الانتاجية للعاملين .

٤ — وضع اسس تكاليف انتاج موحدة ووضع معايير معدلات أداء .

٥ — تنظيم العلاقة بين الوحدات الاقتصادية التابعة لها .

٦ — وضع سياسة للعمالة .

ويبلغ — على حد ما جاء في المادة ١٦ — رئيس

مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية قرارات مجلس ادارتها الى رئيس مجلس ادارة المؤسسة في المسائل الآتية :

٧ — اللوائح والهيكل التنظيمي للوحدة .

٨ — الميزانية التقديرية .

٩ — برامج الاستثمار والعمالة .

١٠ — برامج التمويل والانتاج والتصدير والتسويق .

فاذا أضفنا الى هذه الأمور الرئيسية ذات القيمة ، مع ما جاء في المادة ( ١٥ ) من حق المؤسسة في طلب التقارير الدورية عن نشاط الوحدة الاقتصادية ومدى ما حققته في تنفيذ الاهداف المقررة لها لاجتمع لدينا اطار كامل وواضح لنشاط المراقبة والتوجيه والاشراف الذي تملك المؤسسة مباشرته بالنسبة للوحدات التابعة ، ولخلا هذا الاطار من التدخل في الشئون الصغيرة التي تشغل غالباً جهات الاشراف من تعيين الموظفين ، ومنحهم العلاوات وحركات الترقية والنقل والقرارات الدورية التي يصدرها مجلس الادارة مع الزهد في الانشغال بالخطط وعناصر السياسة العامة وتحديد الاهداف ومراقبة تحقيقها واعانة الوحدات بالدراسات والاحصائيات والارشادات الفنية ذات القيمة .

فاذا قنع الوزير بأن يتابع بدوره ما يتم في هذه الأمور بين المؤسسة والوحدة وبالأمر الواردة في المادة ( ١٧ ) التي يصدر مجلس ادارة المؤسسة قرارات بشأنها برياسته وهي اقرار الميزانية وتعديل نظام الوحدة وإطالة مدتها أو تقصيرها ، وزيادة رأس المال أو تخفيضه والترخيص للوحدة بالتصرف في الاحتياطيّات والمخصصات في غير الأغراض المخصص لها واندماج وحدتين أو أكثر من الوحدات التابعة للمؤسسة لتعلمنا جميعاً الارتفاع الى مستوى الكليات ولخلقنا جواً عظيماً ، نتاج فيه الفرص لكبار المسؤولين للتأمل في كبريات المسائل ، ولعلمنا وحريتنا المسؤولين من الدرجة الثانية



والثالثة على الاستقلال بالرأى وتحمل المسؤولية  
وصرف الذهن الى الكليات دون الجزئيات والخطط  
والاهداف دون توافه شئون الموظفين والعمال  
التي تستهلك الوقت وتثير الجدل وتؤخر العمل .  
من النقيض الى النقيض :

على أن العجيب أنه في الوقت الذي تتحول  
فيه المؤسسات والوحدات التابعة لها الى مصلحة  
حكومية ، على النسق القديم ، تأتمر بأمر الوزير  
والذين يلونه ويأمر رئيس المؤسسة — بالنسبة  
للوحدة — والذين يحيطون به ، تجرى الامور  
في ناحية اخرى على اعتبار المؤسسات  
والوحدات التابعة لها مستقلة تمام الاستقلال  
وكأنها ليست جزءا من الجهاز الحكومي التقليدي ،  
ولا حتى مؤسسة عامة تتبع وزارة من الوزارات  
مع ما يترتب على هذا الاعتبار المجازى من  
متاعب وتعويق للعمل واضاعة للوقت والجهد .  
فالوحدات التابعة للمؤسسات العامة تطالب  
بأداء الضرائب كأنها منشأة فردية . كما تطالب  
بأداء رسوم الدمغة والرسوم الجمركية . والحجة  
التي تقال تبريرا لهذا أنه لابد أن تعامل الوحدة  
التابعة للمؤسسة العامة معاملة غيرها من  
المؤسسات الفردية العادية حتى لا تنفرد بميزة  
لا تتمتع بها مثيلاتها في السوق فتبدو أكثر نجاحا  
مما هي . والحق أن تلك الحجة مرفوضة تماما ،  
وذلك لأن هذه الوحدات يمكن إلزامها بمقتضى  
القانون أن تستقطع من إيرادها ما يقابل الضرائب  
المفروضة والرسوم المستحقة . كما تلزم بتجنب  
الاحتياطي القانونى العام ، وبكل ما تستلزمه  
القوانين من استقطاعات أخرى ، ويصبح من  
اختصاص جهات المحاسبة والمراجعة التأكد من  
حصول هذا الاستقطاع أو الاستبعاد ، ولا يضيع  
هذا الوقت الضائع الآن فعلا في منازعات بين  
شركات القطاع العام وبين مصلحة الضرائب  
وبعض هذه المنازعات يصل الى القضاء أو الى  
هيئات التحكيم وتسببه اقرارات تقدموا اعتراضات  
تعد ، ولجان تعقد ولجان تفص وهكذا وهكذا ،  
لما أداء الرسوم الجمركية ، فضلا عن التعطيل  
الذى يصيب المصلحة العامة من تأخير الافراج

عن البضائع والمعدات والمواد المستوردة  
لحساب بضائع شركات القطاع العام حتى تتم  
عمليات وشكليات هذا الافراج ، فإنه أيضا جهد  
خسر ، لا معنى له . ويجب العدول عنه فورا  
اكتفاء بمراجعة مستندات الشحن واثبات قيمة  
وطبيعة وعناصر البضائع المستوردة ، ثم تسليمها  
للشركة المستوردة في الحال ، وتتم عملية قيد  
الرسوم المستحقة على حساب الشركة المستوردة  
وتخطر به ، لقيدته في دفاترها ، وإدائه للخزانة  
العامه مع صافي الارباح اذا رأى ذلك .

#### عبث التحكيم :

ويترتب على عقلية الانفصام في شخصية  
الدولة ان يعتبر النزاع بين مؤسستين أو وحدتين  
تابعيتين لمؤسستين أو بين مؤسسة وجهة حكومية  
نزاعا بين خصوم في حين أن مال هذه الوحدات  
جميعا راجع الى الخزانة ، هي التي تملكه وهي  
التي تمد به هذه الوحدات في شكل رأس مال  
نقدى أو عينى أو معونات أو إعفاءات ، وهو  
راجع اليها آخر الأمر في آخر كل سنة مالية .  
فاذا كانت هذه الحقيقة لا تكفى بطبيعة الحال  
لفض المنازعات القائمة بين وحدات جهاز الدولة  
باسمائه المختلفة وبإسثناء هذه الوحدات المتباينة .  
فالواجب ان يفهم رؤساء المؤسسات ثم الوزراء  
ان الواجب ان يتجردوا من تعصبهم لجهات  
العمل التابعة لهم وأن يفصلوا في جميع الطلبات  
أو ( الدعوى ) المرفوعة من جهات لا تتبعهم  
باعتبار كل منهم رئيس هذه الجهات وأن نشاطها  
جميعا نشاط قومى الغاية منه خدمة المواطنين  
ودعم الاقتصاد الوطنى ، فيصدر قراره بوصفه  
قاضيا بعد الاطلاع على الأوراق المختصة بالطلب  
المعروض . فاذا شككت الجهة المطالبة من قرار  
الوزير عرض الأمر على مجلس الوزراء ،  
ولا يحسن أحد أن مجلس الوزراء سيتحول الى  
هيئة تحكيم ، فإنه لا يجد الوقت الكافى لتعريف  
شئون الدولة فلا يعقل أن نطلب اليه الفصل في  
منزعات المؤسسات وشركات القطاع العام ،  
اذ حسب الوزير أن يعلم أن الأمر سيعرض على  
مجلس الوزراء حتى يتخذ كل وسيلة ممكنة لفض



النزاع مع زميله ، فإذا كان النزاع عظيم القيمة أو يدور على مبدأ ذي خطر ، فإنه من الخير أن يعرض على مجلس الوزراء ، إذ سيكون في عرضه على هذا المجلس الرفيع ما يتيح للمجلس أن يعرف شيئا عما يجري في قطاع المؤسسات والوحدات التابعة لها وعن طبيعة العلاقة بين هذه المؤسسات بعضها البعض .

### الرقابة الخارجية :

إن رقابة الوزير على المؤسسات ورقابة المؤسسة على الوحدات التابعة لها هي رقابة داخلية ، لأنها رقابة عناصر الجهاز العليا على عناصره الدنيا ، ولكن بعض الدول رأت إن هذه الرقابة لا تكفى وأن الأمر يقتضى إقامة رقابة من نوع آخر . رقابة السوق من جهة ورقابة المتبعتين من نشاط المؤسسة والوحدات التابعة لها من جهة أخرى وقد يحسن أن نورد أمثلة على هذا الضرب من الرقابة لعلنا ننتفع به في بلادنا :

**ففى فرنسا :** تقوم الإدارة في الشركات المؤممة على نظام الإدارة الثلاثية أو الرباعية فيكون في مجلس الإدارة ممثلون للدولة وآخرون يمثلون المستهلكين ، وفريق ثالث يمثل العمال . وقد تصبح هذه الإدارة الثلاثية رباعية في بعض الأحوال بضم ممثلى الكفايات الفنية والإدارية . ولما كانت مصالح هذه الفئات الأربع غير متجانسة بل إن التعارض قائم في الأغلب من الأحوال بين العمال الذين يميلون إلى رفع الأجور وزيادة ضماناتهم ، وامتيازاتهم وبين المستهلكين الذين يحرصون على خفض تكلفة الإنتاج للهبوط بسعر السلع المنتجة ، فإن الدولة قوت من سلطاتها في المجلس حتى تضمن المصلحة العامة من جهة ، وتضمن حسن سير العمل وسرعة انجازه من جهة أخرى ، وقد حدث تذبذب في طريقة انتخاب ذوى الكفاءة وفي ممثلى المستهلكين وقد ترك لمجلس المحافظات حيناً اختيار هؤلاء (١) .

**وفي يوغسلافيا :** تضمن الدولة للهيئات العامة استقلالها التام عن السلطة وتمنحها حق الطعن

في قرارات الدولة التى تعتبرها إدارة المؤسسة العامة تدخلا غير مشروع من جانب الدولة وتفصل في هذا الطعن المحكمة الاقتصادية التى تقع المؤسسة العامة في اختصاصها ، ولكن يجوز من ناحية أخرى الحكم بإفلاس المؤسسة التى لا تستطيع أن تؤدى التزاماتها . وقد أخذت يوغسلافيا بنظام الإدارة العمالية الكاملة ، وبلاستقلال الكامل للمؤسسة العامة ، ففى لا تطلب المعونة من الدولة ، وعليها أن تواجه أزماتها وحدها . وإذا غالت المؤسسة في الأسعار وكسدت منتجاتها في السوق تحمل المؤسسة وزر هذا التصرف ويطلقون في يوغسلافيا على هذا الأسلوب « اشتراكية السوق » ومشاركة العمال في إدارة هذه المؤسسات كاملة . فهم المديرون الوحيدون للمؤسسة وليسوا شركاء في إدارتها مع غيرهم . والمجلس الذى يضمهم هو السلطة العليا للمؤسسة ويسمى المجلس العمالى وتخضع له « الإدارة » ومدير المؤسسة معا . وقد أثارت الإدارة العمالية نقد بعض فقهاء القانون في يوغسلافيا وكان قوام نقدهم أن العمال تشغلهم مصالحهم عن مصالح المؤسسة والمجتمع ودعى هؤلاء الفقهاء إلى تدخل من الدولة يمنع الضرر الناجم عن هذا الانحياز .

**في بريطانيا :** كانت أقدم مؤسسة عامة في بريطانيا هي هيئة لندن المنشأة في Part of London Authority والهيئات العامة أو المؤسسات العامة تعتبر عموما في بريطانيا جزء من القطاع العام ، وبذلك تخضع لرقابة البرلمان والسلطة التنفيذية كل في اختصاصه .

ويتحقق للمنشأة قسط كبير من الاستقلال في عملها اليومي عن مثيله في المصالح الحكومية الخاضعة للوزير ، إذ لها سلطات واسعة فيما يتعلق بماليتها وموظفيها وبميزانياتها وحساباتها (٢) ولا تتعرض للتحريات والتحقيقات البرلمانية الشاملة فيما يتعلق بعملها اليومي . ولكن يقوم إلى جانب مجلس إدارات الهيئات العامة ( كبنك

(١) ، (٢) ، (٣) ، (٤) ، (٥) القطاع العام — الدكتور غريب الجبال ص ٢٧١ وما بعدها .

انجلترا وصناعة الفحم والغاز المؤممة وصناعة الحديد والصلب المؤممة كذلك ) مجالس مستهلكين ومجالس استشارية (ه) وتتكون مجالس المستهلكين من أعضاء يعينهم الوزير المختص لمدة محدودة بعد أخذ رأى الهيئات العامة لمختلف المصالح كما يملك الوزير عزلهم ، كما يعين الوزير لمجلس المستهلكين رئيسا ، وهذا الأخير يكون بحكم منصبه عضوا في مجلس إدارة المؤسسة ، ويجوز كذلك أن يحضر مجالس المستهلكين عضو من أعضاء مجلس الإدارة ليسمع مداولات هذا المجلس ، ويبلغ أعضائه آراء واتجاهات مجلس الإدارة . ومن أهم أعمال مجلس المستهلكين ابداء المشورة لمجلس الإدارة وتحقيق الشكاوى .

أما المجالس الاستشارية فقد أنشئت لتضم ممثلى الإدارة وممثلى العمال (١) بعد أن رفض تماما مبدأ الرقابة العمالية على المؤسسات العامة ، وتختص هذه المجالس بصفة أساسية بالأمور المتعلقة برفاهية العمال ، وتوفير أسباب التقدم والأمان ، كذلك للنظر فى النشاط الثقافى لهم ، وبرامج تدريبهم .

### نتيجة البحث :

كانت الإدارة المصرية — قبل نشوء المؤسسات العامة فيها — تقوم على الثلاث المبادئ — الوزير ، فوكيل الوزارة ، ممدبر المصلحة . وكل شئ يتسلسل من هذه الاثنتين الثلاثة ، سلطة الوزير تشمل الوزارة كلها بديوانها ومصالحها ، والوكيل يأتى مباشرة فى هذه السلطة الشاملة فيما ينزل عنه الوزير من أمور أو فيما يشغل عنه الوزير بمشاغل طارئة أو ثابتة . ومدير المصلحة ، هو وزيرها الذى يباشر فيها من السلطة والهيمنة ما يباشره الوزير ، فى الوزارة وقد عجزت كل المحاولات عن زحزحة هذا الهرم الثابت من مكانه ، وضاعت سدى كل البحوث والمقالات والدراسات التى تهدف الى خلق شئ من اللامركزية أو الحكم المحلى .

ولما ولدت فكرة المؤسسات العامة وصدرت

القوانين المنشئة لها ، وتوالت القرارات الجمهورية الخالقة لهذه المؤسسات والهيئات العامة ، قام الأمل أو الوهم بأن الأوان قد آن لاقامة منظمات ذات استقلال حقيقى عن الإدارة المركزية ، وأنها ستكون حقولا لتدريب عدد من العاملين فى حقل الإدارة والأعمال الفنية على اصدار القرارات وتحمل المسئوليات فى نشاط محدود المعالم واضح الخطوط والأهداف الى الحد الذى يسهل معه تبين الخطأ والصواب والنجاح والفشل ، ولكن الذى حدث :

١ — نشأت نحو سبعين مؤسسة وهيئة عامة تتبع وزارات الصناعة والانتاج الحربى والاقتصاد والكهرباء والسكان والطيران المدنى والنقل البحرى والنقل والمواصلات ووزارة التموين والخزانة والزراعة واستصلاح الاراضى والرى والثقافة والسياحة .

٢ — تفتت بعض الوزارات بين وزارات جديدة ومؤسسات عامة تتبع هذه الوزارات الجديدة . وبرز الأمثلة على ذلك وزارة المواصلات التى كان يديرها وزير واحد ووكيل واحد فى حين كانت تتبعها أضخم المصالح وأكثرها تشعبا واتصالا بأطراف الوطن القريبة والبعيدة المثقلة بالعاملين من جميع الفئات والتخصصات . فقد كانت تضم : الديوان العام ، فمصلحة السكك الحديدية ، فالتليفونات ، فالتلغرافات ، فطرق والكبرى والموانئ والمنائر ، فالملاحه الداخلية ، فالطيران المدنى ، فالبريد فالتنقل الميكانيكى ، فأصبحت وزارتين : المواصلات والنقل ثم أصبحت ثلاث وزارات المواصلات والنقل والطيران المدنى، فأصبحت أربعاً بنشوء النقل البحرى .

ولكل وزارة بطبيعة الحال جهازها الخاص بالوزير ومكتبه والوكيل ومكتبه . وقد أصبح فى كل وزارة من الوزارات الجديدة عدد من الوكلاء ، فى حين أن وزارة المواصلات أصبح يتبعها هيتان عامتان : المواصلات السلطانية واللاسلكية وهيئة البريد .

أما وزارة النقل فقد أصبح يتبعها أربع



مؤسسات منها مؤسسة حلت محل مصلحة الطرق والكبارى ، وقامت باختصاصاتها الى جانب الهيئة العامة للسكك الحديدية .

ويرأس كل هيئة ومؤسسة موظف كبير يتقاضى مرتب نائب وزير . فكان الوزارة التى كان يديرها وزير واحد ووكيل واحد ، أصبح يديرها أربعة : من الوزراء وستة من نواب الوزراء وعدد ضخم من الوكلاء . وقد كان يهون كل هذا بما فيه من أعباء مالية ضخمة وتفتت العمل لو أن أداء هذا المرفق الحيوى ، مرفق النقل والمواصلات ازداد كفاية أو حقق وفرا فى مجال آخر غير مجال ومرتبات الرؤساء وبدلاتهم ومكافاتهم ومزاياهم العينية ولكن شيئا لم يتحقق . ووزارة المواصلات كما سبق القول ليست سوى مثل . .

٣ — لم يستطع اسم المؤسسة ولا اسم الهيئة أن يغير شيئا ولو قليلا من العقلية الحكومية والأساليب المكتبية التى تسود أداة الحكم ، والتى انتقلت الى الأجهزة الجديدة ، وعوضا عن أن تكون هذه الأجهزة حقولا لتجربة حكم ، أقل كلفة وأسرع أداء وأخف قيودا وأقدر على الاستجابة لتطورات أساليب الحكم والإدارة فى العالم وأميل الى اصطناع الأدوات الحديثة . وتدريب الموظفين عليها وحسن ضيائنها وإشاعة روح الثقة بها والحرص على الاستزادة منها ، أصبحت المؤسسات والهيئات والشركات التابعة لها قلاعاً للأسلوب القديم فى الحكم ولم يجد الشعب من النظام الجديد إلا كثرة الهيئات والشركات والمكاتب التى يتردد عليها ويتصل بها والتى كانت بالأمس القريب أداة موحدة فى مفر

واحد فوق الاضطراب والوقت الضائع بسبب الاسماء الجديدة التى لم يالفها ولم يعرفها الجمهور .

٤ — كان الواجب الأكبر للمؤسسات هو تأكيد روح البحث العلمى ، الذى يهدف الى تطوير الوحدات التابعة لها ودعم أجهزة الاحصاء وتزويدها بالكتب والمراجع ، ومتابعة عيوب العمل ، والكشف عنها ، والدعوة المتصلة الى تغييرها وفرض مناهج جديدة مستخلصة من التجربة ، وعقد المؤتمرات والندوات لتبادل الراى مع أساتذة الجامعات والخبراء . من مصريين وأجانب ، ولكن هذا الأمل العظيم لم يتحقق منه شيء .

### خاتمة :

ولكن — آخر الأمر — لا يحسب أحد أن كاتب المقال غلبت عليه روح التشاؤم ، وأنه يدعو الى هدم نظام المؤسسات من أساسه بل أنه يراه تطورا طبيعيا دعت اليه الحاجة ولكن لابد أن يصطنع الجد فى تطبيقه بعد أن انقضى على صدور القانون الأول للمؤسسات العامة نحو عشرين عاما ، وبعد أن هذا غليان الأمور ، فى أعقاب اندلاع ثورة ١٩٥٢ التى كانت بمثابة هدم الدار وإعادة بنائها وتأثيثها وتنسيقها وتجميلها . فإذا لم نستطع أن نستوحى روح المؤسسة العامة وفكرتها ، فإن من الخير أن نتفرغ بالشجاعة ، ونعيد الأمور الى نصابها القديم ، فإن هذا النيق يقوم تهمهم مصلحة البلاد لا تهمهم القاب وأسماء براقة تطلق عن حقيقة الأوضاع القائمة خلف هذه الألقاب وتلك الاسماء .



## الإصلاح الضريبي

# ٤- حوار حول التطوير

(بدر الدين أبوغازي)

وعاصروا تطورها نظرا وتطبيقا ، ومن ممثلين لفئات الممولين اختارتهم النقابات المهنية والغرف التجارية ، فضلا عن بعض أعضاء مجلس الشعب .

وقد اتيح لهذا الجمع خلال الشهور الماضية أن يجري من خلال جلسات العمل والمفكرات حوارا حول مفهوم التطوير ومتطلباته ، كما أن اللجنة قطعت شوطا من مهمتها تكشفت من خلاله معالم واتجاهات .

وفي هذا البحث عرض لبعض الحقائق والمفاهيم من خلال ما هو دائر من حوار حول التطوير وتصور لأبعاد الإصلاح الضريبي المنشود .

\*\*\*

لقد جاء تشكيل لجنة تطوير نظام الضرائب في مرحلة ارتفع فيها شعار التطوير ، وشمل آفاقا كثيرة امتدت من مؤسساتنا السياسية الى الأجهزة الادارية تحت شعار « الثورة الادارية »

في أعقاب قوانين الضرائب الجديدة التي صدرت في إطار أحكام الرقابة وتيسير التحصيل والتوسع في طرائق الخصم من المنبع ، أتجه النظر الى مراجعة شاملة للنظام الضريبي فشكلت وزارة المالية والاقتصاد لجنة لتطوير نظام الضرائب من ممثلين رسميين للادارة الضريبية ومجموعة من الخبراء الذين تفرسوا على شئون الضرائب

### بدر الدين أبو غازي

وزير الثقافة الأسبق

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها « النظام الضريبي في مصر بين التعديلات الجزئية والإصلاح الشامل » نشر في عدد يوليو ١٩٧٣ « نظرات في الإصلاح الضريبي - مراجعة جديدة للضرائب القديمة » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٣ « مراجعة للضرائب القديمة - ضرائب المبنى وتطوير الضرائب التقليدية » نشر في عدد يناير ١٩٧٤ « نظرة الى التشريعات الجديدة وعودة الى الضرائب القديمة » نشر في عدد يوليو ١٩٧٤ .



وتناول هياكل العمل الاقتصادي وأشكاله وأساليبه . كما دار في المرحلة الأخيرة أيضا حول التعليم من خلال مجلسه القومي ومجلس الوزراء والمجلس الأعلى للجامعات ووزارات التعليم نفسها .

وما زال الحوار متصلا ودائرا ولا بد له ان يستمر الى المدى الطويل ما دام المستهدف هو التوصل الى خطط قومية في الإصلاح يتوافر لها ما ينبغى للتخطيط من رؤية مستقبلية ومن شمول في النظر ومن دراسة علمية موضوعية حتى تخرج الى التنفيذ مستكملة السمات صلبة العود مزودة بأسباب بقائها واستقرارها .

وعلى قدر اتساع منابر النقاش وتعدد دوائر البحث في بعض المجالات فان قدر موضوع الإصلاح الضريبي من الحوار والبحث ظل محصورا في بعض المجالات المتخصصة مقصورا على مكتب من مقالات محدودة وما يدور في لجنة التطوير من حوار ، هذا على الرغم مما للإصلاح الضريبي من أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية ، وما لموضوع الإدارة الضريبية من جوانب متعددة وملحة تجعلها في مقدمة قضايا الإصلاح الإداري .

ولعل القائمين على أمر تطوير نظام الضرائب مطالبون بأن يطرحوا الفكرة على نطاق أوسع من نطاق اللجان ، وأن ينشروا الدعوة للمشاركة العامة والمتخصصة معا لتجميع صورة متكاملة من استطلاع الرأي حول عيوب النظام القائم ، وما ينشده مجتمع الضرائب من نظام جديد ، وما يراه لازما لإصلاح الإدارة الضريبية في هياكلها وأساليب عملها .

غير أن الأمر فيما يبدو لا يتناول على الأقل في هذه المرحلة تطويرا كاملا لنظام الضرائب بما يتطلبه التطوير من شمول في تناول هيكل النظام بكل مكوناته ، وإنما يقتصر التطوير على قوانين بذاتها وفقا لمهمة اللجنة ، وهي قوانين الضرائب على الدخل والثروة المنقولة ، وقوانين الشركات وضرائب الدمغة ثم أضيف إليها قوانين الضرائب العقارية أثناء عمل لجنة التطوير .

هل هو تطوير للنظام أم تعديل لبعض القوانين ؟

لقد أشار السيد وزير المالية في كلمته الافتتاحية الى أبعاد مهمة اللجنة فذكر أنه قد آن الأوان الى تطوير قوانين الضرائب تشريعا وتنفيذا وتنظيما ، ودعا الى أن يشمل البحث أنواعها المفروضة حاليا على مختلف فروع الدخل ، وكذلك التعرف على الإيرادات التي لم يتسع النص الحالي لأحضانها وأسلوب الفحص والتحصيل ، وأن تتناول اللجنة بالدراسة أوجه المفاضلة بين نظامي الضريبة الموحدة والضرائب النوعية والآثار الاقتصادية والمالية المترتبة على الأخذ بأيهما مع تناول جزئيات كل وعاء بالبحث والتطوير والتنظيم .

كما أشار الى اتجاهات هامة للنظر في تحقيقها وهي :

١ - أن يخاطب الممول مأمورية واحدة ومأمورا واحدا ما أمكن .

٢ - أن يقدم الممول اقرارا واحدا عن كافة أوجه الدخل التي يحصل عليها .

٣ - أن يخرج التشريع المقترح شاملا لكافة أنواع الدخول المختلفة وما يتعلق بها من ضريبة أو ضرائب مبوياً بطريقة مبسطة موحدة فيما يتعلق بإجراءاته وأحكامه العامة على قدر المستطاع .

٤ - أن توضح الدراسة الآثار الاقتصادية والمالية التي سوف تتحقق نتيجة التوصيات المقترحة وفي صورة رقمية كلما اقتضى الأمر ذلك .

أما في ضرائب الشركات فقد أشار الوزير الى مراجعة ما أثر حول تطبيق النصوص الحالية من ملاحظات وفحصها والتوصية بالحلول اللازمة .

كما أبرز ما أسفر عنه تطبيق قوانين ضرائب الدمغة من حاجة الى التعديل لتفادي غموض النصوص أو لتحقيق العدالة مع التركيز على أسلوب الجداول على النحو الذي يأخذ به

القانون المصرى من وسيلة النص على الاخضاع فى مواد متخصصة ، وذلك مراعاة للاعبات التطبيق .

ويبين مما تقدم أن الأمر ينبىء عن تطوير فى بعض المجالات وعن مراجعة وتعديل فى بعض تفصيلات النظام فى مجالات أخرى . كما يدل على الحاجة الى تبسيط فى الادارة وتبسيط فى الاجراءات .

أما التطوير الشامل الذى يقوم على مراجعة كاملة لهيكل النظام الضريبى فى مصر فقد كن يتطلب أن تأخذ مهمة اللجنة صفة الشمول والا يقتصر عملها على مجموعة من تشريعات الضرائب دون أخرى ، وأن يسبق دعوة اللجنة توفير مادة متكاملة من البيانات الاحصائية تشكل كل الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم ، وتعطى صورة كاملة المعالم عن مجتمع الضريبة بشرائحه المختلفة وفئاته المتنوعة وعن الأعباء الضريبية المباشرة وغير المباشرة التى تتحملها الدخول ، وعن معدل الأسعار وتطورها ، وعن الحدود الملائمة التى يجب أن يصل اليها حد الكفاف الضريبى فى ضوء تطور نفقات المعيشة .

ولقد وفرت سكرتارية اللجنة فى مرحلة لاحقة بعض البيانات والمؤشرات الاقتصادية ، وهى رغم عدم شمولها لكل العناصر الضرورية ، الا أنها تؤكد فى ذاتها أن منطلق التطوير ينبغى أن يبدأ من مراجعة كاملة للنظام الضريبى ككل شامل يجمع الضرائب المباشرة الى جانب الضرائب غير المباشرة وفى مقدمتها الضرائب الجمركية وضرائب الانتاج وغروق الأسعار وغيرها من ضرائب المعاملات والتداول .

ومن هذه البيانات ما يتعلق بحصيلة الإيرادات وجملة الضرائب المباشرة وغير المباشرة ونسبتها الى جملة الإيرادات ، كما تدل عليها الموازنة العامة للدولة .

ومن هذا البيان يتضح أن الضرائب بنوعيتها تشكل أكثر من ٨٠٪ من مجموع الإيرادات فى حين أن الضرائب المباشرة تقل عن ثلثها ، ويصدق ذلك على هاتين السنتين كما يصدق على السنوات السابقة عليها .

ومحصلة ذلك أن الصدارة فى نظامنا الضريبى للضرائب غير المباشرة ، وهى على أية حال

ويكفى أن نشير منها الى هذا البيان فى هـ ٧٠ و ٧١ و ٧٢

السنة	جملة الإيرادات ( بالمليون )	جملة الضرائب المباشرة وغير المباشرة ونسبتها الى جملة الإيرادات	جملة الضرائب المباشرة ونسبتها الى جملة الإيرادات	جملة الضرائب غير المباشرة ونسبتها الى جملة الإيرادات
٧١/٧٠	٦٩١٦٧٢	٥٧٦٧٨٨	٢٠٦٠٢٦	٣٧٠٧٩٢
		٪٨٢ر٤	٪٢٩ر٨	٪٥٣ر٦
٧٢/٧١	٧٠٢٣٢٤	٥٧٤ر٠١٩	٢٠٢٢٢٤	٣٧١٧١٥
		٨١٧	٪٢٨ر٨	٪٥٢ر٩

منها بالقياس الى فئات لا يبين بوضوح ما تتحمله من مشاركة فى النفقات العامة عن طريق الضرائب غير المباشرة .

ولذلك فإن أى تصور لتطوير نظام ضرائب الدخل بمعزل عن الصورة الشاملة للهيكل الضريبى يبقى تصورا قاصرا يؤدي الى حلول

أصبحت موردا هاما من موارد التمويل فى كل انظم الضريبية . ومن هنا ينبغى أن تكون صورتها ماثلة عند التصدى لعملية التطوير . كما أن نوعياتها المختلفة وأعباءها على شرائح الدخول ينبغى أن تخضع لتصنيف احصائى يعين عند البحث فى تطوير ضرائب الدخل أو فى التخفيف



جزئية ولا يعين على انطلاق الفكر واجالة النظر في النظم كله بغية أحداث التطوير الشامل .

### هيكل النظام الضريبي في ظل التطوير الجزئي :

انطلقت اتجاهات تطوير هيكل النظام الضريبي من فكرة ثابتة ما زالت تلح على المشتغلين بشئون الضرائب هي فكرة الأخذ بنظام الضريبة الموحدة . وعلى الرغم من أن الحاج هذه الفكرة قد خفت بعد التحول الاشتراكي وما صاحبه من تحديد للدخول ، وضيق مجالات تعدد مصادر الدخل للممول الواحد فانها أخذت مكان الصدارة من اهتمام اللجنة في هذه المرحلة رغم أن لجأتا فنية أخرى سبقتها قطعت ثلاث سنوات في دراسة نظم الضرائب الموحدة ثم انتهى بها الأمر إلى الإبقاء على النظام الحالي .. كما أن لجنة تطوير نظام الضرائب التي شكلت في وزارة الخزانة سنة ١٩٦٦ انتهت بعد دراسات متعددة إلى تفصيل الضرائب النوعية وإجراء التطوير الضريبي على أساس الإبقاء على النظام مع الاتجاه إلى أبعاد أخرى في التطور شملت الضرائب المباشرة وغير المباشرة .

وقد رأت اللجنة القائمة الإبقاء مرحليا على نظام الضرائب النوعية في مرحلة انتقال يتم فيها استحداث نظام ضريبي خاص بالشركات ونظام لضرائب الدخل على الأفراد تضيق فيه الفوارق ، وتتوحد الإجراءات ويصبح للممول مأمور واحد وإقرار واحد وفحص ضريبي يشمل مصادر دخله .

وعلى هذا الأساس أخذت اللجان الفرعية المنبثقة عن لجنة التطوير تخيل النظر في أبواب قوانين الضرائب وأحكامها المختلفة ، وتجري تعديلاتها على ضوء تجارب التطبيق ومقترحات ممثلي فئات المولين .

غير أن البعض ما زال يرى في الضريبة الموحدة الحل الأمثل ويتعجل الأخذ بها كأن التطوير لا يكون تطويرا بحق إلا بها .

وهذا اتجاه تكتنفه محاذير كثيرة أهمها :

١ - أن الأخذ بهذا النظام يحدث تغييرا في شكل الهيكل القائم ولكنه لا يؤدي بالضرورة إلى التطوير الجوهرى المنشود .

٢ - أن تصور الضريبة الموحدة كنظام أمثل ليس من المسلمات التي لا تقبل النقاش . فالضريبة الموحدة لا تعدو نوعا من أنواع التنظيم الفنى وشكلا من أشكاله .. وليست العبرة بشكل النظام الضريبي وإنما العبرة بجوهره ، وقد يشوب الغموض والتعقيد نظاما يأخذ بتوحيد الضرائب وقد يخلو النظام النوعى من هذه العيوب . ومناطق ذلك كله هو صياغة القانون وفق النظريات المالية الحديثة وأصول فرض الضرائب كما أن مناطه قبل كل شيء هو روح التطبيق ومدى تقدم الوعى الضريبي في البيئة .

٣ - أن الضريبة الموحدة ليست في حقيقتها سوى ضريبة رئيسية تمثل مجموعة ضرائب أكثر مما تمثل ضريبة واحدة .. وهى في تنظيماتها المختلفة تميز بين أوعية الدخل المختلفة حسب مصادرها : الدخل المكتسب والدخل غير المكتسب في النظام الانجليزى .. الجداول المختلفة للدخول في النظام الفرنسى .. التمييز بين الدخل الذى يكون مصدرها رأس المال وتلك التى يكون مصدرها العمل فى جميع أشكال الضريبة الموحدة حتى فى النظام الأمريكى والنظام الكندى حيث تقل فوارق التمييز بين الدخل المختلفة .

ولا يكتفى فى هذه الأنظمة بضريبة واحدة. تنصب فيها الأوعية المتنوعة بعد تحديدها وتوزيع الإعفاءات لها حسب طبيعتها ومصادرها ، بل هى تستكمل بعد ذلك بضريبة اضافية أو بضريبة تصاعدية كما تجرى التفرقة فى جميع الأحوال بين ضريبة الأشخاص وضريبة الشركات .

٤ - أن فكرة العدالة فى نظام الضريبة الموحدة مردود عليها بأن معيار العدالة تقديرى ونسبى يتوافر فى هذا النظام أو ذاك كما أن الضريبة العامة على الأيراد تحقق هذه العدالة فى نهاية الأمر . ومادام النظام الموحد يميز من حيث السعر والإعفاء ومقدار الوعاء فإنه لا جدوى من إحلاله

بديلا عن النظام النوعى الذى يمكن أن يقترب منه ويجمع ميزة النظامين دون أحداث هزة تترتب على تغيير معالم النظام كله .

٥ — أن مجالات التهريب الضريبى لا تختلف في ظل نظام الضريبة الموحدة عنها في ظل النظام النوعى . . . ومرد التهريب يرجع قبل كل شيء الى مدى الوعى الضريبى في البيئة ومدى كفاءة الجهاز الادارى المشرف على التطبيق .

٦ — أن تقويم احكام قوانين الضرائب في تنظيمها الحالى يحقق مزايا الوضع واليقين وسهولة الاجراءات التى يستند اليها انصار الضريبة الموحدة .

٧ — أن نظاما استقر في التطبيق والفهم مجتمع المولين ورجال الضرائب افضل لو جرى عليه الاصلاح من استبداله ، واحلال نظام جديد مكانه ليس فيه كما يتصور البعض الحل السحري للمشكلات .

٨ — لا ينبغي أن تفوت المشكلات الادارية عن الازدهان في أى تطوير ، ولقد تشكل التنظيم الادارى لمصلحة الضرائب لا على اساس التقسيم النوعى للضرائب فحسب بل على اساس تصنيف المأموريات وفقا لنوعيات الأنشطة داخل الضريبة الواحدة بغية احداث التوحيد في المعاملة الضريبية لكل نوعية من المولين المتماثلين النشاط . والتحول الى نظام الضريبة الموحدة يقتضى مرة اخرى تعديل كل هذا التقسيم الذى يقوم عليه جاليا هيكل الادارة الضريبية . ولم تكتمل على هذا التنظيم الجديد سنوات حتى بدأ يعرف طريقه ، وأولى بنا أن ندعم الادارة الضريبية وأن نحقق لشكلها الحالى الاستقرار ، بدلا من أن تحدث هزة جديدة قد تؤدي الى تراكمات وتضع الادارة في مأزق لا قبل لها بمواجهته .

٩ — لعل الأمر يتطلب احصاء دقيقا عن نوعيات المولين الذين تتعدد مصادر دخلهم لتقييم جدوى هذا التغيير . . . وفيما يبدو من

البيانات المتاحة فإن المتعدد غالبا ما يكون دخل العمل أو الثروة المنقولة وبين الدخول العقارية . ويقتضى الأمر أن يبقى للدخول الاخرى اساليبها في التقدير لاعتبارات تاريخية واعتبارات تتصل بمجتمع موليها ، بل أن هذه الاساليب في نطاق ضرائب الاطيان تتشابه عالميا ، اذ تقوم على تقدير غلة الارض وفق معايير عينية تتصل بمعناها وغلتها وتتسم في معظم الانظمة الضريبية بالثبات لعدة سنوات وتشترك ضرائب المباني الى حد كبير مع ضرائب الاطيان في سماتها الثابتة ، ومن ثم فإن الدواعى الفنية والادارية التى تستنبى لهذه الضرائب اساليبها في الربط والجبائية تجعل فكرة التوحيد قليلة الجدوى في حل مشكلات النظام القائم التى ترجع الى اسباب عديدة اخرى . وأولى بنا قبل التفكير في ضريبة موحدة أن نفكر في تجميع العبء الضريبى على الدخل النوعى الواحد في ضريبة واحدة واضحة السعر والاعباء بدلا من أن نوزع العبء الحالى في شكل ضريبة نوعية على الدخل ، واخرى للدفاع وثانية للأمن القومى وثالثة للجهاد .

١٠ — لا ينبغي اغفال عامل المرونة في النظام الحالى ، وما يسمح به من ترخيص في الاعفاءات وتنوع في أسعار الضرائب ، وفقا لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وما يسمح به من تشخيص أوضح للضريبة بحيث يكون لكل ايراد نوعى احكامه المميزة التى تكفل تحقيق العدالة وتكفل أيضا وفرة الحصيلة الضريبية . كما أن الأمر يتطلب التريث الى أن تستقر حدود الاعفاءات الضريبية والتى وصلت الى ٣٦٠ جنيهها سنويا وتكرر المطالبة برفعها الى ٥٠٠ جنيه للممول . . . واذا ما لوحظ أن المولين الذين تتجاوز دخولهم ١٠٠٠ جنيه سنويا يخضعون للضريبة العامة على الايراد لتبين أن المفاضلة بين النظام النوعى وبين نظام الضريبة الموحدة يدور في نطاق فئة من المولين تتراوح دخولهم بين ما يتجاوز الاعفاء و ١٠٠٠ جنيه سنويا ومنهم فئة كبيرة من اصحاب الحرف الذين يتجه الراى الى افراد نظام خاص لهم لا يتفق بطبيعته مع نظام الضريبة الموحدة .



## حقائق وأفكار حول التطوير :

هناك حقائق تستوقف النظر اذا ما أريد للتطوير أن يأخذ مداه كما أن من الأفكار التي أبدت ما يتطلب دراسة متأنية قبل اتخاذ قرار في شأنها .

ومن ذلك :

١ — ان الضرائب التي تحصل من القطاع العام والقطاع الحكومي بما في ذلك ضريبة المرتبات والأجور تبلغ مثلى ما يحصل من القطاع الخاص .

٢ — ان ضريبة الأرباح التجارية والصناعية التي تحصل من القطاع الخاص لم تصل في السنوات الأخيرة الى خمسة ملايين من الجنيهات سنوياً بينما تجاوز ما حصل من القطاع العام خمسة أمثالها .

وبتصنيف ممولي ضريبة الأرباح التجارية يتضح أن مجموعهم يبلغ ٥٨٤١٠ ممولاً منهم ٢٦٧١١١ أقل من حد الإعفاء الضريبي ، ٢٣٤١١٩ أكثر من حد الإعفاء وأقل من ٥٠٠ جنيه وأقل من ١٠٠٠ جنيه ، ٣٥٠٥١ أكثر من ١٠٠٠ جنيه\* .

وحقيقة الأمر أن ممولي هذه الضريبة الحقيقيين الذين يزيد دخلهم عن ٥٠٠ جنيه سنوياً لا يتجاوز ثمانين ألف ممول ، ولا تزيد حصيلة ضرائبهم نتيجة الفحص عن ثلاثة ملايين ونصف مليون جنيه ، فإذا ما راجعنا توزيع العاملين المتخصصين في مأموريات الضرائب لتبين أن أكثر من نصفهم مخصص لضريبة الأرباح التجارية والصناعية ( ٦٣٤ من ١١٢٣ ) وأن المخصص لضريبة المهن الحرة التي يبلغ عدد مموليها ٣٦١٥٥ لا يزيد عن ١٢٨ موظفاً متخصصاً والمخصص لضريبة الأيراد العام ٩٠ ، والمخصص لضريبة كسب العمى ٨٩ والمخصص لضريبة الدمغة ١١٤ التي بلغت حصيلتها ٣١٧٢٢٤٠١ مليون جنيه عن سنة ١٩٧٠/٦٩ وتحتل زيادة كبيرة لو زود جهازها بعدد أوفر من المتخصصين .

وهذا كله يدعو الى تزويد شركات القطاع العام والادارات التي انشئت بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ بفحصين ضريبيين للتخفيف على مصلحة الضرائب ، ومراجعة النظام المالى بالنسبة لأصحاب الحرف وأصحاب النشاط الفردى الصغير واخضاعه لضريبة مقطوعة يسيرة العبء لا تحتل اجراءات التقدير والفحص والربط وذلك لتخليص مجتمع الضريبة من ثبات لا يسوغ اثقالها بعبئها الفادح واجراءاتها المعقدة ويكفى في شأنها ضريبة رمزية مقطوعة تحدد على اساس حكى . كما أن الأمر يتطلب أيضاً اطلاق الإعفاءات الضريبية ، فلم يعد سائغاً أن يؤدي ممول لا يتجاوز دخله ٦٠ جنيهاً شهرياً ٤٠٪ من هذا الدخل في شكل ضرائب على الأرباح التجارية ، بينما لم يعد مثل هذا الدخل كافياً وفقاً لمعدلات الاسعار لمواجهة متطلبات عائلته .

ولعل فداحة العبء الضريبي وقصور نظام الإعفاءات الحالي يشكلان سبباً من اسباب التهرب ويشخصان علل الادارة الضريبية المثقلة بثبات من المولين ينبغي أن تتخفف من الكثير منهم وتخفف العبء عن الباقين حتى يستقيم النظام تطبيقاً وتنفيذاً .

٣ — ان ضريبة المهن الحرة تستوقف النظر فبينما يبلغ عدد مموليها المحصورين ٣٦١٥٥ ممولاً فإن نسبة الاقارارات المقدمة منهم لا تتجاوز ٤٨٪ والضرائب المسددة من واقع اقراراتهم لا تتجاوز ٢٩٠٥٥١ جنيهاً ، ورغم تطبيق نظام الحجز من المنبع فإن حصيلة هذه الضرائب لا تتناسب مع مجموع دخل المهن الحرة ولا عدد مموليها والأمر يتطلب دراسة احصائية دقيقة لمجتمع هذه الضريبة ولأسباب ظاهرة عدم الاقرار وقصور التحصيل ودراسة نوعيات مموليها والفرقة بين المهن المنظمة وبين الأنشطة الأخرى كالتسعة الكتاب والفنانين .

ولعل جدير بالنظر ما يتردد من مقترحات على لسان ممثلى النقابات المهنية من تطبيق نظام

\* هذا البيان قبل تعديل حد الإعفاء ورفعته الى ٣٦٠ جنيهاً سنوياً للمتزوج الذى يعول أولاداً ومن ثم فإن أى احصاء جديد سيزيد من عدد من هم دون حد الإعفاء .

ضريبي يقوم على التحديد الحكمي والخصم من المنبع بنسبة محددة على كل تعامل واعتباره ضريبة مقطوعة .. على أن الأمر يقتضي اخضاع الاقتراح لبحث متكامل ودراسات احصائية مقارنة مع الاسترشاد بالمعاملة الضريبية لفئات ممولى المهن الحرة فى الانظمة المختلفة حتى يتسنى التوصل الى اكثر النظم ملائمة واصلاحها للتطبيق .

٤ - أن التركيز فى نظامنا الضريبي على ضرائب الدخل لا يتفق وموقعها ودورها الحالى فى عملية التمويل العام . كما أن النظام لا يحقق الأهداف الكاملة للضريبة لو ظلت المعاملات الرأسمالية بعيدة عن تنظيم كامل يكفل اخضاع زيادة القيمة الناتجة من التصرفات الرأسمالية ، وبخاصة الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقارات وأراضى المباني لنظام ضريبي يتكفل بمواجهة ثروات طفيلية أصبحت تتكون بفعل ظروف لا جهد لأصحابها فيها ، ولا يسوغ أن يخضع مجتمع العاملين وصغار المهنيين والحرفيين للعبء الضريبي المضخم الذى يشكله النظام الحالى بينما يفلت قدر كبير من الارباح الناتجة عن نوعيات من التعامل والمضاربة من أداء نصيبه الحق من الضرائب .. وأولى بالنظام الضريبي أن يستوعب رعاياه الحقيقيين الذين يجب أن يلحتم التكاليف وأن يتخفف من فئات تجاهد فى الحصول على الحد الأدنى الملائم من الدخل .

٥ - أن كل هذه التعديلات لا تغنى من نظرة شاملة على النظام تسبقها دراسة احصائية واقتصادية متكاملة تتجنب فى المرحلة الاولى الصياغة التشريعية والاندماج داخل ابواب القوانين القائمة لأن مثل هذا الاسلوب يحد من اتفاق التطوير ويوجب رؤى كثيرة ماثلة خارج المجموعة التشريعية لقوانين الضرائب .

على أننا لا يجوز أن نستعجل التطوير أو نربطه بمناسبات معينة إذا أردنا له أن يكون تطويرا شاملا للنظام . فليكن الاصلاح على مراحل تبدأ بمعالجة متناقضات النظام القائم وتقويم عيوبه ، وتصحيح الاعباء الضريبية ومراجعة فئات الممولين واستحداث الاساليب الجديدة لتحديد اوعية

الضرائب بالقياس الى بعض هذه الفئات . على أن يصبح ذلك توفير القدر الاكبر من البيانات الاحصائية والدراسات الخاصة بالضرائب المختلفة لتشمل الدراسة الهيكل الضريبي بكل عناصره ومقوماته ، وعلى أن يدخل فى الحسبان آثار الانفتاح الاقتصادى وما قد يحدثه من انعكاسات ويبحث للنظم والاموضاع الضريبية الملائمة للمرحلة القادمة .

وانشاء هذه الدراسات يأتى فى المرحلة الاولى من التطوير الى جانب الاصلاح التشريعى للنظام القائم اصلاح الادارة الضريبية .. تلك هى حقا المسألة العاجلة التى يجدر التركيز عليها . فالشكوى من فداحة العبء الضريبي تسبقها شكوى من ادارة الضريبة واساليبها .

ولابد من أن نعمل على أن توفر لهذا الجهاز الامكانيات الأساسية التى ما زال يفتقر اليها . فالمكاتب والملفات والادوات قبل الاجهزة الإلكترونية الحاسبة لابد من أن تستكمل مقوماتها فى جهاز يتعامل مع مجتمع المولين بوسائل قاصرة ومتخلفة .

والاحصائيات وقنوات تدفقها لابد من أن تدعم حتى يستطيع جهاز الضرائب أن يحدد فى يسر وسهولة التزامات المولين ويرد لهم استحقاقاتهم دون عناء .

ومراجعة الاجراءات المكتبية وشبكة الاتصال بين اجهزة الضرائب والاجهزة الاخرى ضرورة ملحة للتيسير على رجال الضرائب والمولين معاً . والاهتمام باختيار رجال الضرائب وتدريبهم واجاباتهم بالضمانات التى تكفل لهم حرية العمل فى اطار القوانين والنظم .. كل ذلك أولى بالاصلاح من التشريع نفسه .

ولقد أصبح التغيير فى عصرنا شيئاً دائماً ، والاصلاح عملاً مستمراً وعلينا أن نعمل من أجل تحقيق الافضل ، وأن ندرك أن اصلاح الادارة هو دعامة التطوير وأن التوصل بالقوانين القائمة والقائمة واحلال قوانين جديدة محلها لا يحقق فى ذاته اصلاحاً وتطوراً مالم يسبقه اصلاح الادارة ودعمها اجهزة وافراداً . هذا هو التحدى الذى يواجهنا فى مجالات كثيرة من العمل الوطنى ولا بد أن نقبله فى عزم .



# عن الثورة الإدارية الهدف والوسيلة

(حسين كامل الأسيوطى)

الإدارية ، أو تنظيم الاداة الحكومية أم هو مفهوم جديد ومختلف ... ؟

وحدث أن خطوات تنفيذ « الثورة الإدارية » تأخرت بعض الوقت فافتقد الناس ما قد يلقيه التطبيق أحيانا من اضواء على الاصطلاحات والمفاهيم تعين على فهمها وتفسيرها .

وقد عن لى أن أمالج هذا الموضوع فأطرح تصورى عن المقصود بالثورة الإدارية ولماذا تطلبت ورقة أكتوبر ثورة فى الإدارة فى هذه المرحلة بالذات ؟ وما هى مقوماتها ووسائلها ؟

## « مفهوم الثورة الإدارية »

تحت عنوان « معالم الطريق » وفى مجال الحديث عن مسئوليات المرحلة الجديدة نبهت ورقة أكتوبر الى أن مصر قد واجهت وتواجه عدة ثورات فى وقت معا ، ثورة الاستقلال الوطنى ،

طالعنا ورقة أكتوبر بتصور شامل لمهام مرحلة ما بعد الحرب ، مرحلة البناء والتقدم . وبعد أن استعرضت الورقة هذه المهام عبرت عن قناعتها بأن تحقيقها لن يكون مالم تصاحبه « ثورة إدارية باتت مطلوبة الى حد كبير » .

ولقد تساءل الكثيرون مما عنته الورقة بتعبير « الثورة الإدارية » وهل هو مرادف لتعبيرات سبقتها ، مثل الإصلاح الإدارى ، أو التنمية

### حسين كامل الأسيوطى

وكيل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها « قانون العاملين بين جهاز التنظيم والإدارة ومجلس الدولة » . نشر فى عدد إبريل ١٩٧٣ « السياسات والتخطيط بين المجالس القومية والنوعية » . نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٣ . حول قانون الخطة الجديد نشر فى عدد إبريل ١٩٧٤

منها تتكون من مجموعة من العمليات هي في الواقع حلقات متكاملة في سلسلة متصلة تقود الى الهدف وهو احداث تغيير في المجتمع الادارى بكافة جوانبه البشرية والمادية ، تغييرا من شأنه أن يحقق كفاءة الاداء .

### ( ب ) أسلوب العمل :

لكن الثورة الادارية — كما قلنا — تتميز عن غيرها في أسلوب العمل . وتفسر ذلك أن استخدام ورقة اكتوبر لهذا التعبير المجازي ما قصد به في اعتقادي الا الاعلان عن قناعة القيادة السياسية بأمرين :

● الرغص البت للأوضاع الادارية القائمة — والتي وضح بالتجربة انها عجزت عن تحقيق اهدافنا الاصلاحية في مراحل سابقة فهي عاجزة من باب أولى عن تحقيق اهداف المرحلة المقبلة .

● ضرورة تغيير هذه الأوضاع تغيرا سريعا وحاسما بعد أن وضعنا لانفسنا مهام المرحلة المقبلة التي يهددنا التأخير في تحقيقها بخطر داهم ، وبعد أن حققت مصر العبور الظاهر وما تلاه من انجازات خالدة مما يعتبر ذروة للعمل الوطنى علينا أن نتبل دروسه كي نتخذه نمطا ترتفع الى مستواه كل جوانب العمل الوطنى . فكما حقق العمل العسكرى ثورة في التخطيط وفي القيادة وفي التنفيذ يجدر بالعمل الوطنى أن يحقق ثورة في الادارة تخطيطا وقيادة واداء .. باستخدام لفظ الثورة في هذا المجال يبرز معنيين كبيرين واساسيين هما أن يتصف التغيير المطلوب بالسرعة والحسم ، وأن تركز الجهات المعنية غيا تبذله من جهود لاحداث التغيير على عامل الوقت وعامل البت والتصرف والانجاز .

أما السرعة ( عامل الوقت ) فتقتضيها الآجال المحددة لتحقيق اهداف ورقة اكتوبر . وبعضها اهداف ملحة شرعنا في تنفيذها فور الانتهاء من معركة اكتوبر والبعض الآخر مرتبط بحلول سنة ٢٠٠٠ . والوقت المتاح لنا قصير على حد تعبير الورقة .

وثورة العدل الاجتماعى ، وثورة التحول الصناعى ، وثورة العلم والتكنولوجيا ، وثورة وسائل الاتصال والمعرفة الحديثة .. ثم تحدثت الورقة عن المهام الملحة التى تواجه الدولة والشعب في كل مجال من مجالات هذه الثورات ، وأبرزت خطورة هذه المهام وحيويتها بالنسبة الى مستقبل مصر ، وفكرت ان الوقت المتاح لنا قصير فقد تسارع التقدم الانسانى بصورة لم يسبق لها مثيل ، وصار الخطر الحقيقى على اى أمة هو أن تتعثر خطواتها في الخروج من دائرة التخلف — وأخيرا أعربت الورقة عن ضرورة القيام بثورة ادارية ، وكأن الورقة تريد أن تواجه الثورات العديدة التى تحدثت عنها بثورة ادارية ، وكأنها تريد من الثورة الادارية أن تخلق في اقصر وقت الاداة الفعالة التى تنهض بهذه الاهداف في غير تراخ أو تأخير حتى لا تتعرض هذه الاهداف لخطر التعثر والضياع .

ومن هنا فلتنى أرى ان الثورة الادارية في مفهوم ورقة اكتوبر هي الاسراع باحداث تغييرات جذرية عميقة وشاملة في نظم الادارة بهدف تخليص هذه النظم نهائيا من أوضاع متخلفة وتحقيق مستوى مرتفع من الاداء يتفق مع حيوية انجاز اهداف قومية ملحة ومطلوبة في آجال محددة .

وهكذا فالثورة الادارية كتغيير يهدف الى رفع مستوى الاداء تتفق مع الاصلاح الادارى ومع التنمية الادارية وغيرها من المصطلحات من حيث الهدف ، ولكنها تختلف عنها في نظرنا من حيث الاسلوب الذى يجرى به التغيير والذى يتم بموجبه تحقيق مايشكل في النهاية ثورة في الادارة ، ولربما اختلفت الثورة الادارية عن غيرها من المصطلحات ايضا من حيث المحتوى اى الاولويات التى نبدا بها احداث التغيير .

### ( ا ) الهدف :

ذلك أن هدف الاصلاح الادارى أو التنمية الادارية أو الثورة الادارية جميعا هو النهوض بمستوى الادارة للاقتراب من كفاءة الاداء . فكل



ورقة اكتوبر القيام بها ، بدون ثورة ادارية  
تصاحبها ؟ لقد طالبنا كثيرا بتعديل نظم التعليم  
وتغييرها وتطويرها وطال انتظارنا بغير طائل .  
واذا كان الحل هو ثورة تعليمية فلا بد ان تساندها  
ثورة ادارية .

### ( ج ) نوعية اجراءات الثورة الادارية :

قلنا ان المطالبة بالثورة الادارية في مفهوم ورقة  
اكتوبر تتبع من منطق الرفض للاوضاع الادارية  
القائمة واعتبارها مسئولة الى حد كبير — ربما  
مع غيرها من العوامل — عن الاخفاق في تحقيق  
الاماني القومية في المراحل السابقة .

ومن هنا فان التخطيط لتحقيق الثورة الادارية  
يجب ان يأخذ في اعتباره بادىء ذي بدء التخلص  
من بعض السلبيات بكل السبل والوسائل ومنها  
الحزم والشدة وما يقتضيه كلاهما من العقاب  
او في كثير من الاحيان من البتر او الاستبعاد ،  
كل ذلك في اطار من التشريعات المتطورة وفي ظل  
سيادة القانون .

ولكى يمكن تحديد اهم هذه السلبيات وكذلك  
اولى الخطوات الايجابية الواجبة الاتباع . وعموما  
لكي يتسنى السير في اتجاه الثورة الادارية  
باسلوب علمي ، لابد من ايجاد الجهة المسئولة عن  
التخطيط لهذه الثورة ، وتحديد مسئوليات التنفيذ،  
وتوقيتاته ثم الجهة المسئولة عن المتابعة . واني  
اقترح لذلك :

١ — تشكيل لجنة مشتركة من خبراء الجهاز  
المركزي للتنظيم والادارة ومن اعضاء مجلس  
التنمية الادارية لوضع خطة قصيرة المدى لتحقيق  
بعض جوانب الثورة الادارية العاجلة وفقا  
لاولويات معينة .

على ان تقترح هذه اللجنة اسلوبا لوضع خطة  
شاملة للثورة الادارية وتحدد الجهة او الجهات  
التي تقوم باعداد هذه الخطة .

واما الحسم فتفرضه ضرورة ان ينجز التغيير  
الاداري هذه المرة من النتائج ما يتفق مع ضخامة  
الاهداف وتوقيتاتها — تعبيرا عن ضعف الانجازات  
التي تحققت في ظل الاصلاح الاداري او التنمية  
الادارية وغيرهما نتيجة للتسويف والتأخير  
والتراخي والسلبية والتسيب . فالحسم وهو  
أبرز ملامح الثورات دائما والذي من شأنه ان  
يزيح من طريقها كل حائل دون تردد او وجل  
او اشفاق — ومهما كانت التضحيات ، مطلوب  
في الثورة الادارية ، شأن كل ثورة .

فالثورة الادارية يمكن ترجمتها الى معادلة  
بسيطة هي :

**الثورة الادارية = خطة ادارية مرتبطة باهداف**  
ورقة اكتوبر + سرعة الانجاز + الحسم في كل  
شيء .

**والسرعة** على كل حال ليست شيئا غريبا على  
الادارة . فان عناصر كفاءة الاداء تتكون في علم  
الادارة من السرعة « عامل الوقت » والاقتصاد في  
النفقة « التكلفة » وفي الجهد « العمل » . ولاننا  
اعتقدنا السرعة فيما مضى فقد اريد باصطلاح  
الثورة التعبير عن ضرورتها وحيويتها في مرحلة  
دقيقة من مراحل نضالنا مما ينبه المسؤولين عن  
انجاز المهام الجديدة الى اهمية عامل الوقت .

**واما الحسم** فهو بدوره مطلوب دائما في  
مفهوم الادارة العلمية متمثلا في التوقيت السليم  
لاتخاذ القرار ، فما احوجنا اليه ازاء ما التزمنا  
به في ورقة اكتوبر بحيث يتمثل في ممارسة  
السلطات وتحمل المسئولية ومن ثم البت في  
الامور دون تعليق والاقلاع عن التسويف والتصعيد .

وفي كلمة فان انجاز مهام مرحلة البناء والتقدم  
كما وصفتها ورقة اكتوبر لن يتأتى بغير اداء  
سريع وحاسم أي بغير ثورة ادارية . ولنا ان نتصور  
— على سبيل المثال — كيف يمكن القيام بثورة  
شاملة في نظم ومفاهيم التعليم والثقيف العام  
بكل انواعه ومستوياته ، تلك الثورة التي حتمت

٢ — تشكيل لجنة عليا تكون مهمتها متابعة تنفيذ القرارات المتعلقة بالثورة الادارية وتقديم تقارير دورية الى مجلس الوزراء بنتائج المتابعة مع اقتراح الحلول لتقليل ما قد يعترضها من عقبات .

٣ — دعم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة من حيث الاختصاصات والعلاقات والخبرات — فهو وسيلة الثورة الادارية واداتها المباشرة .

واذا كان لى أن أرشح بعض السلبيات التى يجب المبادرة بتصفيتها فانى اطرح العيوب الآتية :

#### عيوب سلوكية :

●● محاولة ارضاء الجماهير احيانا فيما يتخذ من سياسات ، سواء جماهير الشعب أو جماهير العاملين فى الحكومة والقطاع العام .

●● الالتجاء الى انصاف الحلول عند اتخاذ القرار كوسيلة للتهرب من المسئولية .

●● مسايمة مفاهيم خاطئة لبعض المبادئ مثل المساواة وتكافؤ الفرص والسكوت عن تصويبها أولا بأول .

●● اختيار القيادات على اساس الولاء الشخصى أو العلاقات الشخصية .

●● ممارسة الرقابة فى كثير من الاحيان بأسلوب يغلب عليه طابع البحث عن الانحرافات .

#### عيوب تشريعية :

●● وضع اللوائح بافتراض أن الانحراف هو الاصل ، وأن الحل هو فى تعدد المسئوليات التى يمر بها القرار وكثرة الاوراق وطول الاجراءات .

●● الاسراف فى الضمانات القضائية لاسيما

القرارات واقلها خطرا مما يشل سلطة القيادات ويعرقل تنفيذ القرارات ( وهذا موضوع قد نعود اليه فى بحث مستقل ) .

وفى مقام الايجابيات التى يجب انجازها فانى اعتبر أن اطلاق سلطات القيادات فى الواقع المختلفة من عقالها وازالة القيود التشريعية والعملية المفروضة عليها ، جدير بأولية أولى . فان مسئولية التغيير تقع على عاتقهم قبل غيرهم وبإستطاعتهم لو احسن اختيارهم وعززت سلطاتهم وأمنوا على مراكزهم أن يحققوا الكثير ، وانى لاورد هنا مثلا يبرز فعالية الثورة الادارية بالمقارنة باجراءات التنمية العادية ، فلو اننا استصدرنا قرارا من مجلس الوزراء يدعو الوزراء الى تفويض سلطاتهم الى الوكلاء الاول للوزارات لكان هذا القرار مجرد محاولة يعلم الله مدى جدواها ، أما لو استصدرنا تشريعا فوريا بنقل معظم سلطات الوزراء الادارية الى الوكلاء الاول لكان فعلا بصدد قرار ثورى يحسم هذا الامر دفعة واحدة والى غير رجعة .

#### المراحل الثلاث للتطوير الادارى

وللتدليل على ما نقوله من أن تعبير ورقة أكتوبر عن متطلبات التغيير الادارى المقبل بالثورة الادارية مستمد من سلبيات الماضى وحتميات المستقبل ، فاننا نستعرض جهود التغيير والتطوير التى بذلت خلال ربع القرن الماضى ونقسم هذه الجهود الى مرحلتين :

أولا : مرحلة الإصلاح الادارى ( ١٩٥٠ — ١٩٧٠ ) .

وتعتبر مجرد بداية أو مدخل الى الادارة العلمية السليمة . وكان هدفها بالدرجة الاولى تخليص الاجهزة الادارية من عيوب مترسبة مكنت لها ظروف سيطر فيها الاستعمار بالاتحاد مع الاقطاع السياسى والاجتماعى — عيوب كان أبرزها المركزية والمحسوبية وصراع السلطة



والاهتمام بالتنفيذ الشكلى للقوانين دون البحث  
عن كفاءة الاداء .

ولقد أجريت خلال هذه المرحلة دراسات مفيدة  
لهذه العيوب تمثلت في لجان عديدة وفي استقدام  
خبراء أجانب . ولكن هذه الدراسات والمحاولات  
جاءت متناثرة لا يربط بينها رابط عضوى أو  
منهجى بحيث كانت تفتقد الاستمرار والنظرة  
الشاملة وتفتقر الى وضوح الرؤية . وربما كان  
من أهم اسباب ذلك عدم ارتباط اصلاح الادارى  
بأهداف قومية محددة يتعين إنجازها في وقت  
معلوم . فان الاهداف القومية في تلك المرحلة  
كانت تتمثل بعد قيام الثورة في الميثاق وفي بيان  
٣٠ مارس ، وكلاهما يرسم صورة لاحلام  
المستقبل دون ان يربطها بآجال محددة أو يعهد  
بها الى من يطورها في سياسات قابلة للتنفيذ ،  
وقد اطلقنا على هذه المرحلة اسم « الإصلاح  
الادارى » لان هذا التعبير هو الذى استقر في  
الثلاث الاخير منها ، وهو الذى استخدم رسميا  
في عديد من التشريعات من أهمها قانون انشاء  
الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الصادر في  
سنة ١٩٦٤ .

وتتلخص أهم إنجازات هذه المرحلة في الآتى :

١ - الاخذ بمبدأ التخطيط المركزى لشئون  
الوظائف العامة .

( انشاء ديوان الموظفين سنة ١٩٥٠ )

٢ - التمهيد لمبدأ أن الموظف للوظيفة وليس  
العكس .

( القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة )

٣ - بداية عصر التدريب الادارى لتكوين  
الكوادر المتوسطة .

( انشاء معهد الادارة العامة سنة ١٩٥٤ )

٤ - بدء تطبيق نظام الادارة المحلية .

( سنة ١٩٦١ ) .

٥ - محاولات لتنمية قيادات القطاع العام .

( انشاء المعهد القومى للادارة العليا سنة ١٩٦١ )

٦ - تحديد جهة مركزية مختصة برسم سياسة  
الاصلاح الادارى .

( انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة  
سنة ١٩٦٤ )

٧ - تنفيذ نظام ترتيب الوظائف في القطاع العام .  
( سنة ١٩٦٤ )

٨ - ارساء مبدأ ترتيب الوظائف في الجهاز  
الادارى للدولة ( سنة ١٩٦٤ ) .

٩ - نشر الثقافة الادارية وتعميق الوعى  
الادارى بين القيادات .

ورغم هذه الانجازات ، فان التقييم السائد  
لهذه المرحلة أن النتائج التى أسفرت عنها لا تتفق  
مع الجهود المبذولة فيها .

ثانيا : مرحلة التنمية الادارية ( ١٩٧٠ -  
١٩٧٤ )

ولئن ارتبطت جهود التغيير خلال مرحلة  
الاصلاح الادارى بآمال عريضة فسيحة الاجال  
كما قلنا فقد ارتبطت جهود التطوير التى بدأت في  
سنة ١٩٧٠ بأهداف أكثر تحديدا واقرب توقيتا  
تمثلت في برنامج العمل الوطنى وما فرضه من  
مهام مثل دعم القطاع العام وكهربية الريف واعادة  
بناء القرية وغيرهما ، وقد وضع البرنامج لانجاز  
بعض هذه المهام توقيتا محددا .

وقد قوى الاتجاه في هذه المرحلة الى الاخذ  
بأساليب الادارة العلمية ورفع شعار الادارة  
بالاهداف وزاد التأكيد على ضرورة محاسبة  
القيادات على الانجاز ، وليس على مجرد التنفيذ  
الشكلى للقوانين واللوائح ، كما احكم الرباط بين  
الاجر وبين الانتاج وخلصت في القطاع العام .

وقد تم ارساء بعض التنظيمات وتطوير الكثير  
من التشريعات وجرى استكمال الدراسات التى

كانت قد بدأت في المرحلة السابقة ، وذلك تمهيدا لوضع خطة قومية للتنمية الادارية . الا ان شواغل هذه الفترة العصبية من تاريخ البلاد عوقت انجاز هذه الخطة حتى انتهت هذه المرحلة فجأة باعلان الثورة الادارية ، وقد اخذ تعبير الاصلاح الادارى في الاختفاء ابتداء من ١٩٧٠ واستبدل به تعبير التنمية الادارية ومن هنا اطلقنا على هذه المرحلة اسم التنمية الادارية .

وتتمثل ابرز انجازات هذه المرحلة في الخطوات الآتية :

١ — توحيد الاشراف على الاجهزة المشاركة في التنمية الادارية من الناحيتين الادارية والمالية .

( الجمع بين منصبى وزير الخزانة ورئيس الجهاز المركزى للتظيم والادارة ١٩٧٠ — ١٩٧٤ )

٢ — انماج المعهد المسئولة عن التدريب الادارى في مجالات القطاع العام والحكومة والادارة المحلية . ( المعهد القومى للتنمية الادارية ١٩٧١ )

٣ — انشاء منصب وزير مسئول عن التنمية الادارية . ( قانون العاملين فى الدولة ١٩٧١ )

٤ — تشكيل مجلس استشارى للتنمية الادارية ( ١٩٧١ ) .

٥ — تقنين التنظيم الاساسى للدولة ( ١٩٧١ )

٦ — انشاء المجالس القومية المتخصصة لأول مرة ( ١٩٧١ )

٧ — مشاركة القيادات الادارية العليا في اقتراح الحلول للمشاكل الادارية ( برامج القادة الاداريين ١٩٧١ ) .

٨ — اعداد لتنفيذ نظم ترتيب الوظائف في الجهاز الادارى للدولة ( ١٩٧١ ) .

### ثالثا : مرحلة الثورة الادارية ١٩٧٤ :

يتضح من تعريفنا للثورة الادارية انها ترجمة لما هو مطلوب من عمل هادف وحاسم وسريع .

فمرحلة الثورة الادارية اذن مرحلة عمل بعد أن استغرقت الدراسات معظم جهود مرحلتى الاصلاح الادارى والتنمية الادارية ولم يعد الامر يتطلب مزيدا من الدراسات . فقد شخّصت المشكلات ووصفت الحلول ولم يبق الا التنفيذ .

وقد بدأ التمهيد لدخول هذه المرحلة بعقد عدة لقاءات دعا اليها النائب الاول لرئيس الوزراء خلال يونيو ويوليو ١٩٧٤ اولها مع المشتغلين بالتنمية الادارية في الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والمعهد القومى للتنمية الادارية ومجلس التنمية الادارية وجمعيات التنمية الادارية ، وثانيها مع قيادات القطاع العام ، وثالثها مع قيادات الحكومة ورابعها مع التنظيمات الشعبية .

واسفرت هذه اللقاءات عن تشكيل سبع لجان للتقدم بتوصيات عما يجب اتخاذه لتحقيق الثورة الادارية ، بيانها كالاتى :

١ — لجنة هيكل التنظيم العام للدولة .

٢ — لجنة الافراد والتوظيف .

٣ — لجنة دور اجهزة الرقابة والمتابعة .

٤ — لجنة الحكم المحلى .

٥ — لجنة نظم المعلومات والبيانات .

٦ — لجنة التدريب .

٧ — لجنة الابعاد الاجتماعية للتنمية الادارية .

وما زالت تقارير هذه اللجان قيد الدراسة .

ومن المتوقع أن تتوالى خطوات التخطيط للثورة الادارية ثم تنفيذها .

### الثورات المواكبة للثورة الادارية

وفى اعتقادى أن نجاح الثورة الادارية مرهون بثورات أخرى ثوابها ، أشارت ورقة اكتوبر الى واحدة منها وهى الثورة التعليمية والثقافية التى تسد حاجة البلاد الى كل المهارات والخبرات وتعلى قيمة العمل وتخلق المواطن المستنير الواعى . ومن هذه الثورات :



## الثورة السلوكية :

وانى لادعو الى ثورة سلوكية على القيم البالية والمواقف السلبية وهى ثورة تتخذ مسارها فى اتجاهين :

### ●● ثورة سلوكية جماهيرية

### ●● ثورة سلوكية قيادية

فاما الثورة السلوكية الجماهيرية فتتقودها طلائع الجماهير من تنظيمات سياسية وشبابية ونسائية وفق مخطط مدروس يهدف الى توعية الجماهير بواجباتها السلوكية التزاما وانضباطا ووعيا وادراكا. التزاما بالسلوك القويم وانضباطا فى تصرفات الافراد والجماعات ووعيا وادراكا للواجبات القومية والاجتماعية المفروضة عليهم.

واما الثورة السلوكية القيادية فالعماد فيها على القيادات السياسية والادارية والتي يقع على عاتقها فرض المبدأ والمبادرة بتغيير سلوكها تمثيا مع متطلبات المرحلة الجديدة وتجاوبا مع الثورة الادارية — عليها أن تقلع عن السلوك الشخصى لى تتحلى بالمواقف الموضوعية وتتأى عن السلبية لتستخدم الوسائل التى وضعت بين يديها فيما وضعت من اجله — عليها ان تبتعد عن اللامبالاة لتتصف بالغيرة والحماس والحركة — فان القيادات الادارية والسياسية مسئولة الى حد كبير عن تغير المجتمعات التى تحت قيادتها وعن تحريكها نحو الاهداف المرسومة .

## الثورة الاعلامية او الاعلام الادارى :

ولن يفوتنى ان ادعو الى ثورة اعلامية تقود الجماهير نحو الوعى الكامل والسلوك الرشيد . ان وسائل الاعلام لم تقم بدورها فى هذا المجال كما يجب حتى الآن . وعليها ان تتابع الجماهير بارشادات محددة وتوافيهم بمعلومات مشبعة عن كل ما يتعرض له المواطن فى حياته وفى معاملاته . كل ذلك فى اشكال محددة وهادفة موضحة بالامثلة والرسوم والصور والنماذج مما

تفتقده تماما فى المرحلة الحالية التى تتسم بالتعميم ولا أقول بالتجهيل فيظل المواطن جاهلا لما يريد ان يعلم بل ربما زاده الاعلام حيرة وبلبلة والامثلة على هذا كثيرة .

ان وسائل الاعلام مطالبة لا بالبحث عن الاختناقات والاتحرافات وابرارها امام الشعب وامام المسئولين فحسب ، بل انها مطالبة ايضا وينفس الدرجة من الاهتمام بالبحث عن كل قدوة حسنة وكل قائد ناجح وكل نموذج طيب ثم تقديمه للجماهير والمسئولين . فمن شأن ذلك ان يحفز الهمم ويشحذ العزائم ويجدد الامل حتى لا تخيم على الجماهير غيوم اليأس والقنوط وحتى لا نظلم انفسنا ونغفط حق كل مجتهد وكل غيور .

ولا شك ان الاتصال مفقود تماما بين اجهزة الاعلام خاصة الرسمية منها ( اعنى الاذاعة والتلفزيون ) وبين الاجهزة الادارية والانتاجية عامة ، وبين اجهزة الاعلام هذه وبين الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بوجه خاص بحيث لا توجد القنوات الموصلة للمعلومات والحقائق التى يتطلبها توجيه الاعلام السليم للجماهير — ولا بد من التفكير فى صيغة تنظيمية ملائمة يمكن بها تحقيق الاتصال المباشر السريع بين هذه الاطراف . واقتراح كبداية انشاء مكتب متخصص فى كل من الاذاعة والتلفزيون للاعلام الادارى وتزويده بأخصائيين يجمعون بين الثقافة الاعلامية وبين الثقافة الادارية ، ثم ايجاد الرباط الكافى بين هذه المكاتب وبين الادارة العامة للاعلام الادارى بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة من جهة وبين الاولى وبين ادارات ومكاتب الاستعلامات او العلاقات العامة فى الوزارات والمصالح ووحدات القطاع العام من جهة اخرى .

.....

هذه بعض خواطرى عن الثورة الادارية ، رايت ان اطرحها عبر مجلة الادارة الغراء . . ولعلى اكون قد اسهمت بشيء مذكور . ولعل فيما كتبتة ما يثير النقاش العلمى والحوار البناء .

# حتى لا نحول وظيفة رئيس المنظمة إلى عنق زجاجة

(د. محمد حسن يس)

مقدمة :

« دع جلقا » قيود القانون واللوائح والتوجيهات من المستويات الأعلى ، وقد تكون مختلفة التسلسل ، والتدخلات والإشراف والرقابة والمتابعة واتخاذ السياسات والتخطيط لها وغير ذلك من الملامسات الكثيرة ، فان رئيس المنظمة هو المرجع المسئول في نهاية النهايات . ومهما كانت التفويضات أو توزيع السلطات التي يقرها لمؤسسيه ففهم في العائد يرجعون إليه : رجاء الاعتماد أو النظر أو الموافقة أو اقرار ما يتخذه المفوضون من قرارات أو العلم أو الإحاطة . والامر في ذلك هو دائما كذلك مهما كان النموذج الاقتصادي الاجتماعي الذي يعمل أو تعمل منظمة في ظله ، وسواء في ذلك كانت منظمة وكالة أو مصلحة أو وحدة إقليمية أو مصلحة أو مؤسسة أو هيئة أو وحدة كبر الحجم في كل حالة أو صغر . ولصاحب هذا البحث الحريف المذاق رأى ينتهي إليه قد يكون محل اتفاق أو محل خلاف ، ولكن المقدمات التي سندالها رأيه تظل صحيحة في معظم الأحوال .

هناك مثل شائع قديم وهو « أن عنق الزجاجة يقع دائما في رأسها » ، وهناك أيضا مثل شديد لأن تصبح وظيفة كل رئيس في منظمة هي عنق الزجاجة لهذه المنظمة : بل يكاد يكون عنقا في حكم المانع أو الخائق ، وهو مثل شائع عموما ، ولكننا نضخمه في مصر .

اتنا اذا راجعنا ما يتحدث به رؤساء المنظمات عن أنفسهم ، وما يتصوره الآخرون عن حدود

د. محمد حسن يس

استاذ ورئيس قسم ادارة الاعمال  
بجامعة الملك عبد العزيز بالسعودية  
واستاذ بالمعهد القومي للتنمية  
الادارية .

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان اخرها  
« المسارات الحرجة في متابعات عملية  
التخطيط » نشر في عدد يوليو ١٩٧٢ .



وظيفة هذا الرئيس ومسئولياتها ، فانها لن تأخذ اقل من ساعة حديث ، وذلك كما يتبين من الآتى:

(أ) أنه يضع ويقرر الأهداف العامة ، ويحدد من المسئول عموما عن ماذا فى هذا الشأن ، ويتخذ القرارات الأساسية التى توصل الى هذه الأهداف ، ويعيد النظر ويراجع الأهداف كلما استدعى الأمر ذلك . ويأخذ القرارات التى تمس كبار العاملين ، وتمس هيكل التنظيم الأساسى . كما أن وظيفته أن يعرف أية أسئلة يجب أن يسأل بها مرعوسيه ، ويتأكد أنهم يفهمون ما تعنيه هذه الأسئلة .

وهو ينسق أعمال الإدارات الوظيفية المختلفة، ويسوى النزاعات بين المجموعات بما يمنع قيامها ، أو بما يقرر من له الحق على من .

وهو مثل قائد السفينة يتولى القيادة والمسئولية الشخصية فى أوقات الطوارئ والأزمات. ثم أنه هو الذى يتحمل المسئولية الشخصية عندما تتعرض منظمته للابسات خارجية قاسية وخطيرة، وهو نفسه ومع هيئة مستشاريه يعمل فى اعداد الدفاع ضد الحالات القضائية الخطيرة ، وعليه أن يقضى أسابيع طويلة متاهبا للدلاء بشهادته ، باعتباره الممثل الشخصى للمنظمة الاعتبارية ، وشاهدها الأساسى .

(ب) وعلى القائمة أيضا عملية اتخاذ القرارات الادارية الأساسية ، وقرارات التمويل الجذرية بما فيها حاجته الى زيادة رأسماله او زيادة نسبة المديونية من الغير ، وسواء كان هذا الغير هو الدولة أو دائن خارجى ، فان الرئيس لابد وأن يساهم فى الموقف بدور نشط سواء فى مرحلة الدراسة أو التفاوض أو اتخاذ القرار . وهو يهتم الى أقصى حد بالعلاقات العامة مع المستويات التى يمكن أن تؤثر على مستقبله الشخصى أو مستقبل منظمته، ولابد أن يرى ويقابل المحررين المرموقين فى الصحف الكبرى والمجلات العامة والمتخصصة ، وأن يكون مستعدا للجابة على أية أسئلة . وعليه أن يعد جدول

أعمال الاجتماع الشهرى لمجلس الادارة ، وأن يجيب عن الأسئلة التى تدار فيه ، أو فى غيره من الاجتماعات العامة .

(ج) وأى رئيس منظمة عليه أن يحمل على كتفيه أحمالا من الواجبات الاجتماعية والعامة . فعليه أن يحضر الاجتماعات الرسمية التى يمثل منظمته فيها ، ولابد أن يقبل عضوية كثير من الأعمال الخيرية وجمعيات النشاط الاجتماعى ، وحفلات الاستقبال والتكريم ، وأن يختم على مجالس ادارة مستشفى كذا لرعاية المكفوفين ، أو لرعاية مشوهى الحرب وأبطال المعارك ، أو المصنورين ... الخ ناهينا عن الاشتراك فى الأنشطة الاجتماعية داخل منظمته ، كالمحاضرات العامة والحفلات ، ناهينا عن الاشتراك فى عضوية أو مجالس الجمعيات العلمية التى تدخل فى مجال تخصصه العلمى ، أو تدخل فى مجال نشاط منظمته ، وكذلك المنظمات التى يهمها أن تستقطب شخصا يمثل أهميته ليكون عضوا بارزا فيها سحبا على ما تستجلبه هذه الأهمية من تسهيلات أو غيرها ، أو فى الحملات التطوعية لمساعدة كذا أو كذا .

صحيح أنه يستطيع أن ينيب عنه بعض مساعديه ، ولكن عليه على الأقل أن يحضر من هذا النشاط جلسة أو جلستين دوريتين ، وعليه أن يخطب كذا مرة فى المناسبات التى يحضرها ، ولأن خطبه تستمد أهميتها العامة من أهمية منصبه فان كلماتها لابد وأن تكون محسوبة . وعليه أن يتحمل مزيدا من حفلات التكريم والغداء والعشاء ، وفى كل منها لابد وأن يشارك بالاكل والشرب والابتسام وابداء السرور أو الحزن حسب احوال المناسبة . وعليه أن يشارك فى مجالس الآباء فى مدارس أطفاله بأعباءه أبا مهما ويمكن لمجلس الآباء أن يسحب على خبرته ونفوذه، وكذلك مجالس الأندية التى يشترك فيها واسرته، وأن يحضر بعض مبارياتها اظهارا منه للمشاركة . وعليه أن يستقبل ويقابل كبار الزوار وضيوف منظمته ، كما عليه أن يقابل أيضا وفود المهنيين

بالمناسبات ، وأن يقدم تهانيه للمرقين من كبار موظفيه ، وكذلك مشاركته الإنسانية في أفراحهم وأتراحهم ، ولا مانع عند الضرورة أن يتناول معهم المرطبات أو المأكولات ، وأن يدمو بعضهم الى موائد الطعام أو موائد السمر .

( د ) وعليه أن يزور دوريا أماكن العمل المختلفة الداخلة في اختصاص مسؤوليات منظمته، وخاصة أماكن منها خارج البلاد أو بعيدا جغرافيا عن موقع العمل الرئيسى ، أو في ظروف حالية أو محتملة تقتضى أن يبذل لها هذه الزيارة ، فزيارة واحدة أو أكثر من الرئيس دائما تكون مطلوبة ، وتحمل ضمنا معانى كثيرة لكل من يعنيه الأمر .

وحتى لو اقتصرنا على تعداد مسؤوليات الرئيس عند هذا الحد ، فإن هذا يطرح فوراً سؤالاً متواتراً : كم راساً ، وكم نراعاً وكم ساعة، يملكها هذا الرئيس أزيد من غيره من الناس حتى يمكن أن يقوم بكل هذا ؟ أننا يمكن أن نعدد ما يزيد على خمسين نشاطاً مختلفاً كلها تلح بدون أولويات محددة على وقت وجهد و طاقة هذا الرئيس شخصياً ، فما بالكنا وبعض الرؤساء يميلون أن يضيفوا إليها المزيد .

انه لا توجد وظيفة تحتاج الى هندسة تنظيم، وترتيب علاقات ، وتحديد سلوك مثل وظيفة الرئيس . فيومه ٢٤ ساعة مثل كل الناس ، وهو يحتاج الى ساعات للنوم والراحة والاسترخاء مثلاً يحتاج اليها أى رجل آخر مثقل بأعباء أقل . بل أنه من المعتاد أن يكون الرئيس قد تجاوز سن الأربعين ، وهى سن يبدأ الانسان فيها يكون لكثير حاجة لأوقات أزيد للراحة ، خصوصاً وأن عمله وعلاقاته من النوع الذى يرهق الأعصاب ويزيد توترها ، كما أن جميع ما يفعله محسوب عليه أمام عدسات المصورين وكاميرات السينما والتلفزيون ، وأمام عيون أتباعه بحساب أدق ، مما يجعله أكثر حاجة للاسترخاء ليكمل لنفسه ما يحتاج اليه من هدوء أعضاء وتوازن مشاعر .

### حاجة وظيفة الرئيس للتنظيم والهندسة

وعلى الرغم من خطورة وظيفة الرئيس ، وحاجتها الملحة أكثر من غيرها للتنظيم ، فإن الدراسات المتوافرة عن ذلك محدودة جداً وغير معروفة للكثير . وأول دراسة نشرت في هذا الشأن ( سنة ١٩٦٢ ) قام بها مجموعة من الدارسين السويديين على مجموعة من اثنى عشر من اكبر رجال الصناعة في السويد . ففى خلال شهور عدة ، وبالإستعانة بساعات توقيت، راقب هؤلاء الدارسون كيف يقضى هؤلاء الرؤساء وقتهم ما بين المناقشات والاجتماعات والزيارات والرد على المكالمات التليفونية وغير ذلك ، ووجدوا أن لا أحد منهم في استطاعته على الإطلاق أن يعمل بدون مقاطعة أو تداخل غريب أكثر من ٢٠ دقيقة متصلة . وقد كان الوحيد من الاثنى عشر مديراً الذى أمكنه أن يتخذ قرارات تحتاج الى وقت وتركيز طويلين ، ودون أن يتعرض للدخول في طبايق ومطبوق من المسؤوليات غير المهمة والمكالمات التليفونية الطويلة التى تدور حول أزمات خطيرة وعارضة ، هو الرئيس الذى كان يعمل في منزله في كل صباح لمدة ساعة ونصف ساعة قبل أن يأتى لعمله ، هذا اذا نجح أن يقفل عليه باب مكتبه دون تداخل من زوجته أو أطفاله أو احفاده وغيرهم ممن يعتبرون أن وقت البيت هو وقتهم .

ورغم انه لا توجد أدلة أو دراسات كافية عن الرئيس العربى ، إلا أن الانسان لا يحتاج الى جهد كبير ليعرف أن كثيراً منهم ، ان لم يكن كلهم ليسوا بأسعد حالاً ، هذا طبعا عن بعضهم الذين يدعون الظروف الخارجية المحيطة والحاجات العوارض الفورية المستمرة تسيطر على يومهم واستخدام جهودهم وطاقاتهم . ومع ذلك فإن مثل هذا الرئيس الذى يدع مثل هذه الضغوط الخارجية تديره وتسيطر عليه وتتحكم فيه هو على الأقل احسن من غيره ، فهو يصرف جزءاً من وقته على نشاطات تعتبر جزءاً من مسؤولياته ، وان كانت أقل أهمية . ولكن الاسوأ منه هو الرئيس الذى يضيع وقته في تصحيح تفصيلات



واهمية ، ويتدخل في جزئيات عابرة ، ويراجع شخصيا اعمالا يمكن يقوم بها غيره وتنتهى عندهم ، ومن ثم فانه يمنع غيره من المديرين المسئولين والمباشرين من تأدية ما يجب ان يؤدوه بطريقتهم رغم ان الغرض انهم اكفا منه في هذا المجال المتخصص . ان مثل هذا الرئيس يرتكب في حق عمله خطأ يؤدي به الى ان يهمل الاستماع ومعالجة المشكلات عالية الصوت التى تتعلق بأنواع الخلل الذى لا يمكن ان يعالجه الا هو . ان اقدر هؤلاء الرؤساء واخلصهم نيه وقصدا ، لا يمكن ان ينجحوا في القيام بوظيفتهم ، ويكون مثل من يمتطى نهرا يحترقه بحرا ويحصد عاصفة واعصارا ... ان هذا الوصف المجازى لوظيفة مثل هذا الرئيس ليس مبالغة ، ولكنه حقيقة ظاهرة للعيان .

#### النصح الذى لا ينتصح

ان وظيفة الرئيس هى اقل الوظائف استفادة من تطبيق مفهوم الادارة العلمية ، هذا المفهوم الذى يحرص كل الرؤساء على اقتناع الآخرين بتطبيقه ... وان كان أحد مبررات ذلك ان هذا التطبيق على وظيفة الرئيس عملية صعبة ومعقدة، وتحتاج الى جهد متعمق وتقدير يمكن ان يجيب على اسئلة من نوع : اى الانشطة يجب ان يقوم بها الرئيس شخصيا ؟ وكيف يقوم بها ؟ واى الانشطة يمكن ان يفوضها ويتركها للآخرين ؟ ومن هؤلاء الآخرون ؟ وقبل وفوق اى شئ آخر ، اى الانشطة تأتى أولا على جدول اعماله ؟ وما هو الوقت الذى ينبغي ان يكرسه لها ، بغض النظر عن اية ضغوط أو ازمات تكون هناك ؟

ان اى رئيس لماح لا يمكن ان يقوم بوظيفة الرئيس مهما كانت درجته العلمية ، وقدرته المهنية ، او سرعته في العمل او فطنته ، مالم يكن في الامكان تخطيط هذه الوظيفة ، لكى يؤدي عملها وواجبها وفقا لخطة مرسومة وبنية . ان هذا هو ما ننصح به القائمين بوظائف اقل اهمية، فما البال بوظيفة الرئيس اخطر واهم الوظائف.

ان وظيفة الرئيس ، حتى في اقصى درجات اللامركزية ، وظيفة ترهق اكفا من يمكن ان يمارسها . فمشكلة وظيفة الرئيس ليست فقط في كبر شأن وعدد الانشطة التى تغطيها ولكن ايضا في تنوعها وتنافرها . فالقائمة تشتمل على واجبات لها طابع تخطيطى وتحليلى وصياغة سياسات . وبعضها يحتاج الى افعال حاسمة وفورية مثل التعامل مع أزمة خطيرة ، وبعضها الآخر يتعامل مع الاجل الطويل ، وغيرها يتعامل مع مشاكل فورية وبعض هذه النشاطات تحتاج الى مهارة التفاوض ، وبعضها الى مهارة التكلم، وبعضها الى مهارة الفكر ، وبعضها الآخر من نوع مهارات العلاقات ، وبعض هذه الأخيرة مثل حضور النشاطات والولائم تحتاج بالدرجة الاولى الى معدة مصفحة ومشاعر انسانية جاهزة للتعبير بالسرور أو الحزن أو الاقتباس حسب الاحوال .

ان اقل عدد من الصفات المطلوبة لعمل الرئيس هى ثلاث « رجل فكر » و « رجل فعل » و « الرجل مواجهة » واتفاق على الاكثر من هذه الصفات يجوز ان يكون في رجل واحد ، اما ان تتوافر الصفات الثلاث في رجل واحد ، فان هذا لابد ان يعطى دليلا كافيا لعلماء النفس عن وجود ظاهرة انفصام الشخصية ، الا في حالات قليلة لا يجوز القياس عليها .

#### وظيفة الرئيس وخاصة القابلية للانعزال

ان وظيفة الرئيس بطبيعتها تتمتع بخاصية القابلية للانعزال . فكل واحد يريد منه شيئا ويريد ان يحدثه فيه على انفراد . مساعده يريدون ان يبيعوه افكارهم الشخصية، وان يحسنوا مراكزهم الذاتية في نظره ، واصلاح وقت لذلك هو ان ينفردوا به ، والعملاء يريدون ان يبيعوه مآلديهم، وان يحصلوا منه على شروط افضل بعيدا عن الآخرين والمنافسين . والجميع يتوقعون منه ويطالبون داخل ذاتهم ان ينصت اليهم باستعداد ورضى وصبر واثابة . ثم انه بسبب كبر حجم عمله ، فان الحقائق والمعلومات لابد وان تأتى اليه ملخصة وفي شكل تجريدى ، ومن ثم فانه

هذا الند أيضا الذي يمكن أن يبادلك عديدا من وجهات النظر المتنوعة والآراء والأفكار وجميع ما يلزم للوصول الى قرارات سليمة .

### مجالس المطبخ : Kitchen Cabinets

أن اخطر ما يحدث عندما يزيد حجم وظيفة الرئيس عما يجب أن تكون عليه هو نمو ما يمكن أن نطلق عليه مجالس المطبخ . فتحول الرئيس الى موقف لا يستطيع فيه أن يمارس وظيفته ، أو يدفعه الى أن يحيط نفسه بمساعدين وفرق من ثقاته الشخصيين ، والمساعدين المتنوعين ، والمحليين ، ومجموعة ممن يرون له ما يفعله الآخرون وغير ذلك . ورغم أنه لا أحد من هؤلاء لديه واجبات محددة ومعرفة سلفا ومعروفة للجميع ، إلا أنهم جميعا يتمتعون بفرص باب الرئيس المفتوح ، ومطاولته المباشرة ، ومن ثم تتحقق له مكائات خاصة في المنظمة لها مراكز قوة خفية وسحرية .

أنهم بهذا الوضع يقطعون من سلطات المديرين المنفذين ، ويكررون أعمالهم ، ويحرمونهم من الاتصال المباشر مع الرئيس . ان هذه الطبقة المتطفلة هي ناتج طبيعي لنهم الرئيس في جمع مزيد من الاختصاصات والمسؤوليات اليه ، كما أنها أسوأ أسباب فساد التنظيم . أنه « مجتمع الخلل » ، ومع ذلك فلنمثل هذا الرئيس لا يمكن أن يستغنى عن هذا السوس الذي ينخر في النخاع ، فبالنظر الى أن وظيفته قد تحولت الى حجم الهيلمان فإنه مضطر الى الاستعانة بمزيد من هؤلاء السكرتيرين الخصوصيين والمحاسبين والمحظيين والذين تنتقل الى أيديهم مصائر لخطر وأخرج القرارات .

ان أسوأ مثال على ذلك يمكن أن نشاهده عندما يزيد فيها هؤلاء المحظيون على ضعف عدد نواب الرئيس وجميعهم يعملون أى شيء ، ابتداء من شراء هدايا أعياد الميلاد والمناسبات ، وانتهاء الى تخطيط أو رسم السياسة العامة للمنظمة . صحيح أنه ليس يفترض أن أيا منهم له أى

يمارس نظراته للأمور من خلال عصابات مقطرة، ويتعامل مع الحقائق التي يرى مساعدوه أنها جديرة بالعرض عليه ، وهي بالضرورة ليست كل الحقائق ، كما أنها بالضرورة ليست أهمها الا من وجهة نظر هؤلاء المساعدين ، كما أنه يتعاطاها في كبسولات معدة سلفا . وليس في شكلها الذي هي عليه وجميعها من نوع Second-hand ، لأنه لا يستطيع أن يراها ويلمسها الا من خلال عدسات الآخرين ، وكل عدسات الرؤية لابد وان تكون متحيزة بطبيعتها لما أعدت لأن تراه .

حتى حياته الاجتماعية — ان كانت له هذه الحياة — تحت ضغط اللاحات المستمرة حياة يقضيها مع ناس ليسوا دائما من اختياره ، ولا بد وأن يقضيها مع ناس في مستوى أهميته أو مرتبته وفي العادة من نفس موقعه ، الامر الذي يحرمه عادة من أن يقابل آخرين ممن لهم وجهات نظر وآراء وخبرات ليست بالضرورة من نوع ما لديه . أنه لابد وأن يقضى أوقاته مع هؤلاء دون خطأ واحد . فكل خطأ منه خطير جدا ومحسوب عليه ، كما أنه لابد وأن يكون في أقصى اطار من اليقظة ، وأيضا من رفع الكلفة وتعهد عدم الرسمية . ولذلك فإنه يمكن القول بأنه لا يوجد فرد واحد أكثر وحدة وانعزالا ووحشية من هذا الرجل الجالس على كرسي الرئاسة ، رغم أنه أكثر الناس حاجة الى من يتحدث اليه بقلب مفتوح وصراحة حقيقية .

ان الكسر الحقيقي لهذه العزلة ، والابقاء على المعاني البشرية في عمل الرئيس ، لا يأتي الا من خلال العمل في فريق من مستواه ، ومن ثم لا يريدون منه شيئا شخصيا ، والذين بالتالى يمكن أن يصارحهم هموم العمل الحقيقية والتحدث معهم بحرية الند للند ، أولئك الذين لا حاجة لان تؤول كل كلمة أو فعل لهم تأويلا ملتويا . هؤلاء الذين يمكن أن يتبادل معهم التفكير بصوت مرتفع ودون ارتباط أو إلزام للنفس مقدما بهذا التفكير . أن الانسان لا يفكر بصوت مرتفع ومتحرر الا مع ند له نفس المكانة ، وفي نفس الوقت صديق، وهو



سلطة ، ومع ذلك فانهم في الحقيقة والواقع يتخذون أخطر القرارات ، فإذا طلب الى الرئيس أن يتخلى عن هؤلاء كانت أجابته الطبيعية : وكيف أعمل بدونهم ؟

### الطريق الى حل أزمة وظيفة الرئيس

١ - من المفهوم طبعا أن تضخم وظيفة الرئيس ليس مردها في كل الأحوال الى حرص الرئيس على أن يجمع اليه مزيدا من المسؤوليات والاختصاصات ، وأن يتدخل في تفاصيل عمل مرعوسيه وأجهزته المساعدة ولكن هذا التضخم قد يكون أيضا مرجعه الى ميل المرعوسين لأن يرفعوا اليه للمشورة أو للتصديق ما تنص التنظيمات على أنه من اختصاصهم ومسئولياتهم.

وبالنظر الى أنه من الصعب توصيف وظيفة الرئيس ومسئوليته واختصاصه بالطريقة العادية التي توصف بها الوظائف الأخرى ، فإن المدخل الوحيد المناسب لتوصيف هذه الوظيفة هو مدخل التوصيف « بمفهوم المخالفة » ، فننص تصريحاً على ما يقع باطلاً وغير جائز أن يعرض على هذا الرئيس ، بل ولا مانع في بداية تثبيت معنى المنع

أن تقرر عقوبات جزاء على كلا الطرفين ، المرعوس الذي يعرض عليه الرئيس أمراً ممنوعاً عرضه عليه ، والرئيس الذي يتعرض لموضوعات من اختصاص مرعوسيه .

أن قوانين الرشوة تعاقب الراشي والمرشي معا وتكيل لهما بنفس الكيل .

٢ - أن تتحول وظيفة الرئيس الى وظيفة « فريق رئاسي » بدلا من فرد وحيد كرئيس . ان هذا المدخل يقدم حلا كثيرا جدا لمشاكل منصب الرئيس ، خصوصا لو توافرت له ضمانات تساوي أهمية شخصيات أعضاء « الفريق الرئاسي » . انه شيء مثل أن المركز الأول هو مركز كذا أو مكرر ، وأن تكون رئاسة هذا الفريق هي رئاسة بالتناوب ، فيجلس كل رئيس في منصب الريان مثلما يجلس الأول بين الأوائل المكررين . وبالنظر الى أن الرئيس ليس أهم أعضاء «فريق الرئاسة» ، وبالنظر الى أنه رئيس بالتناوب ، فإنه لا بد وأن يحظر كل الحظر عند توليه عملية الرئاسة أن يتسلط أو يمنع أو يتدخل في مسؤوليات ليست من اختصاصه ، كما أن تميزه برئاسة الفريق لفترة لا تتحول من عملية مسئولية مؤقتة الى عقدة نقص أو تفوق .

### الخلاف في الرأي والقرار الرشيد

لكي نتخذ قرارا رشيدا ينبغي أن تؤكد الحاجة الى احتكاك الرأي بالحقائق ، والحاجة الى التأكد تماما من أنك لم تبدأ بالنتيجة وتسمى بعد ذلك لدعمها بالحقائق ، وهناك أسباب ثلاثة رئيسية تدعو الى ضرورة وجود خلاف في الرأي : أولا أن ذلك يعطيك من أن تصبح سجين منظمتك . فكل فرد فيها في حاجة دوما الى شيء ما من صانع القرار ، وثانيا أن الخلاف في الرأي وهذه يمكن أن يوفر بدائل لقرارك فالاحتمال كبير أن يثبت خطأ قرارك لأن أي تغير في الظروف قد يجعله كذلك ، وثالثا أن الخلاف في الرأي مطلوب لانعاش التصور ، والتصور يحتاج الى تحد والى إثارة والا يبقى خاملا غير مستغل ، فالخلاف في الرأي - وخاصة اذا كان منطقيا ووليدفكر ومدعما بالوثائق - هو أكثر المؤثرات فعالية .. انك كمدير لا توجب لتفعل ما يحلو لك بل لتفعل ما هو سليم ، ولن تستطيع ذلك الا باتخاذ قرارات رشيدة مؤثرة .

Modern Offices Procedures ( - نوفمبر ١٩٧٢ )

# المؤسسة المصرية العامة للأدوية

## بين توفير الخدمة وتحقيق الربح

د. زكريا جاد

« الموقف بين مؤسسة الأدوية وشركاتها موقف يتنازع من ناحية التزام المؤسسة بتوفير مطلب عام أساسي ، مهما كانت شروط ذلك الالتزام ، ومن ناحية أخرى رغبة الشركات في ترشيد أعمالها اقتصاديا ، فانها المسئولة أولا وأخرا عما تحقق من ربح ، وما قد تتكبّد من خسارة ، وذلك في ظروف صعبة تفرض عليها مجموعة من البدائل ، ليست هي أفضل أو أصن البدائل في كل الأحوال . والامر يحتاج الى جرعة متوازنة من ذلك الالتزام وتلك الرغبة ، وهي جرعة من الواضح انها صعبة التركيب ، ومتغيرة من حالة الى حالة . ومع ذلك يجب أن نقرر أن ترشيد العلاج على هذا النحو أو ذاك امر صعب ، لأن الاسرة الطبية في مصر تتوزع بين مدارس مختلفة ومتعددة ، ولكل مدرسة مذهبها في تناول قواعد العلاج » .

الطبية . وقد جاء هذا القرار ضمن قرارات انشاء المؤسسات النوعية التي حلت محل المؤسسات التكاملية الثلاث : المؤسسة الاقتصادية ، ومؤسسة مصر ، ومؤسسة النصر . وقد تطلب الامر حينئذ - تحقيقا لاهداف التنظيم الجديد لشركات القطاع العام - تجميع كل ما يخص الدواء تحت لواء هذه المؤسسة . والملاحظ أن المؤسسة العامة للأدوية ولو أنها تقع - من حيث الشكل - ضمن المؤسسات النوعية إلا أن لها سمتين مميزتين :

السمعة الأولى : أنها تتمتع بقدر من التكامل لا يتوافر في مؤسسة أخرى ، إذ انها بجانب

في أول يناير عام ١٩٦٢ صدر القرار الجمهوري رقم ٢١٦ لسنة ٦٢ بانشاء المؤسسة المصرية العامة للأدوية والكيمائيات والمستلزمات

### د. زكريا جاد

مدير عام الرقابة والأبحاث بشركة النيل للأدوية

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها التجربة المصرية في تطبيق الرقابة الكلية على الجودة في صناعة الأدوية « نشر في عدد أبريل ١٩٧١ » حول مشكلات البحث العلمي في الوحدات الانتاجية « نشر في عدد يوليو ١٩٧٢ - « حول تمويل البحث العلمي في مصر » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٣ .



الدولة المسئولة عن توفير الخدمات العامة وفي مقدمتها بطبيعة الحال الخدمة الصحية .

وتأسيسا على هذا هل يمكن أن تعتبر مؤسسة الادوية مرفقا عاما وأن تعاملها معاملة المرفق العام ؟ .

في عام ١٩٥٧ صدر القرار الجمهورى رقم ١٩ لسنة ١٩٥٧ المعدل بالقرار الجمهورى رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٦٠ بإنشاء الهيئة العليا للأدوية ، ونص فيه على أن تختص الهيئة بالعمل على النهوض بصناعة الادوية والمستلزمات الطبية في البلاد ، والعمل على سد حاجتها منها .

وفي يوليو عام ١٩٦٠ صدر القرار الجمهورى رقم ٢١٢ لسنة ١٩٦٠ والذي تقرر بمقتضاه ان يقتصر استيراد الادوية على الهيئة العليا للأدوية وأن يكون توزيع الادوية المحلية والمستوردة مقصورا على المؤسسة المصرية لتجارة وتوزيع الادوية ، والتي انشئت خصيصا لهذا الغرض . ثم استقر البوضع نهائيا بصور القرار الجمهورى رقم ٢١٦ لسنة ١٩٦٢ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة للأدوية والكيمائيات والمستلزمات الطبية ليتجمع فيها كل شئون الدواء تخطيطا واستيرادا وتصنيعا وتوزيعا .

ويلاحظ هنا أن الهيئة العليا للأدوية التي كانت تقوم أساسا بالدراسة والبحث وضبط عمليات استيراد الادوية ، قد تحولت الى مؤسسة بعد ضم النشاطين الانتاجى والتوزيعى اليها . وهذا التحول من هيئة الى مؤسسة لم يجيء عفويا ، بل كان تحولا منطقيا ومقصودا بحيث تصبح المؤسسة المصرية العامة للأدوية إحدى المؤسسات الاقتصادية في الدولة ، وتخضع لكل المعايير التي تخضع لها المؤسسات العامة . من ذلك يتضح أن أدرج مؤسسة الادوية تحت قائمة المرافق العامة أمر صعب ، بل مستحيل . وبالرغم من هذا فإن المؤسسة ، احسانا منها بمسئوليتها ، تميل دائما في قراراتها نحو توفير الخدمة على حساب الربح . فقد تبنت المؤسسة منذ نشأتها سياسة خفض أسعار الادوية ،

مسئوليتها عن التخطيط والتنظيم والاشراف ، تقوم — عن طريق شركاتها — بكل العمليات المتصلة بالدواء من استيراد خامات ومستلزمات وآلات ، الى تصنيع مستحضرات صيدلية الى توزيعها بالسوق المحلى والتصدير .

**والسمة الثانية :** أن مؤسسة الادوية بحكم نشأتها كانت تقوم — وما زالت حتى الآن — ببعض الأنشطة ، بحيث لا يقف دورها عند حد التخطيط والاشراف ، بل يتعداه الى التنفيذ الفعلى . ففى السنوات الاولى من عمر المؤسسة كن يتبعها جهاز مسئول عن توزيع الادوية على مستوى الجمهورية ، وفى عام ١٩٦٥ انسلخ عنها هذا الجهاز عقب صدور القرار الجمهورى رقم ١٦٣٥ لسنة ١٩٦٥ بإنشاء الشركة المصرية لتجارة وتوزيع الادوية والكيمائيات والمستلزمات الطبية التى وكلت اليها مسئولية التوزيع . كما يوجد أيضا ضمن أجهزة المؤسسة جهاز للتصدير يقوم بالتعاقد والتسويق الخارجى . كذلك يتبع المؤسسة مركز للأبحاث والرقابة مهمته اجراء البحوث المختلفة المتصلة بالدواء والعلاج ، وكذلك رقابة انتاج الشركات .

ومما سبق يلاحظ أن دور المؤسسة اكبر بكثير من الدور التقليدى للمؤسسة العامة طبقا لما ورد بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ فى شأن مؤسسات وشركات القطاع العام .

ومن ناحية أخرى فإن الدواء بحكم ارتباطه بالصحة العامة للشعب قد ضاعف من مسئولية المؤسسة ، باعتباره حقا لكل مواطن لا سلعة نباع وتشترى . وهكذا نجد أن المؤسسة العامة للأدوية مسئولة بالدرجة الاولى عن توفير الخدمة العلاجية ممثلة فى دواء ناجح وفعال وبسعر فى متناول الجميع ، وكذلك الاستجابة لكل ما يتطلبه سوق العلاج من عقاقير ومستلزمات وآلات طبية واغذية اطفال أحيانا . ثم ان تتبع مؤسسة الادوية لوزير الصحة ، وهو المسئول الأول عن صحة الشعب ، وقاية وعلاج ، قد حدد بوضوح مهمة المؤسسة فوضعها ضمن أجهزة

ولا تزال متمسكة بهذه السياسة ، بالرغم من ارتفاع اسعار الخامات والأجور وبقية العناصر الأخرى الداخلة في العملية الانتاجية . كما أن تسعير الدواء الجديد يتم بمعرفة لجنة مشكلة بالمؤسسة وليس عن طريق الشركة المنتجة . كما تحملت عبء ترشيد الدواء بالقضاء على الفوضى التي كانت ضاربة اطنابها في الخمسينيات ، حيث وصل عدد المستحضرات المتداولة بالسوق أكثر من عشرة آلاف مستحضر . وإذا كانت المؤسسة قد نجحت في الحد من استيراد العديد من الأدوية التي اثبتت اللجان الفنية عدم جدواها ، فإن المشكلة الحقيقية التي تواجه المؤسسة هي تنظيم انتاج شركاتها المحلية . وهذه المشكلة هي التي ستعرض لها بشيء من التفصيل ، لأنها تعكس بدرجة كبيرة التعارض الواضح بين موقف المؤسسة من ناحية ، وشركاتها من ناحية أخرى ، وترجيح الأولى للخدمة على حساب الربح ، وتمسك الشركات بالاعتبارات الاقتصادية .

لجأت المؤسسة منذ بدء نشاطها عقب التأميم مباشرة الى ترك الحرية للشركات في تحديد مساراتها واستخدام نوع من التنمية الذاتية ، وقد أمكن بانتهاج هذه السياسة تحقيق قدر كبير من التقدم والارتفاع بالطاقة الانتاجية الى ما يقرب من خمسين مليون جنيه . إلا أن المؤسسة — بعد فترة الانطلاق — لحست بضرورة التنظيم والحد من عدد المستحضرات المنتجة بالغاء الاصناف المتكررة والمستحضرات القديمة التي لا تسير العصر . فقامت بتشكيل أكثر من لجنة لدراسة الاصناف المتداولة والمنتجة بشركاتها ومحاولة ضغطها الى أنسب حجم ممكن . ونستطيع أن نقرر أن محاولات المؤسسة لم تكلل حتى الآن بالنجاح — أو على الأقل — بالنجاح الذي كانت ترجوه ، ذلك أن الشركات لها موقف مخالف .

أن التطوير الذي تستهدفه المؤسسة ليس مجرد الغاء أصناف ، بل هو في الواقع عملية

تنظيم واسعة ، وترشيد للانتاج ، واستخدام أمثل للطاقت ، وتنشيط حي للأبحاث ، الأمر الذي يستعصى فهمه على بعض الشركات التي تحكمها الاعتبارات الاقتصادية قبل أي اعتبار آخر .

أن شركات الأدوية المصرية — ولو أنها استطاعت تحقيق قدر كبير من النمو خلال السنوات العشر الماضية — إلا أنها على ضوء إمكاناتها الحالية ، وفي ظل التطورات الاقتصادية والدوائية في العالم ، غير قادرة على مجاراة متطلبات العصر في عالم العلاج اذا عملت منفردة ، بل أنها تحتاج الى أكبر درجة من التنسيق والتكامل لمواجهة التكتلات الاقتصادية الكبيرة وشركات الأدوية العملاقة بالخارج . وهذا يعني أن التطور ضروري بل حتمي إذا أريد للصناعة الدوائية الاستمرار ، وقد يكون أحد المداخل الطبيعية ، وصولا لتحقيق بعض هذه الأهداف ، هو البدء بعمل شكل من أشكال التنسيق بين الشركات الصناعية بمؤسسة الأدوية ، بما يقضى على التكرار والأزدواجية ، وبما يلون كل شركة بلون معين من المستحضرات تتميز به وتنفرد له .

على أنه يمكن تلخيص موقف الشركات على الوجه التالي :

١ — أن شركات الأدوية قد صممت بشكل يسمح بانتاج جميع الاشكال الصيدلانية وهي الحقن ، والأقراص والأشربة والمرام والحبيبات . الخ وأن كانت هناك بعض الخطوط الانتاجية الخاصة التي لا تتوافر في كل الشركات .

٢ — أن بعض المجموعات الدوائية الواسعة الانتشار والتي تتميز بضخامة الاستهلاك ، مثل الفيتامينات وأدوية الكحة والهضم تنتج بجميع الشركات تقريبا .

٣ — أن سعة انتشار بعض المستحضرات ودرجة تقبلها لدى المرضى ، بل الأطباء لا يرتبط



— بالضرورة — بنشاط الشركة المنتجة أو الأساس العلمى للتركيبية بقدر ارتباطها بعوامل أخرى نفسية واقتصادية وبيئية وأحيانا تاريخية .

ومن الجدير بالذكر أن هذه المستحضرات كثيرا ما تقترح اللجان الفنية الغاءها دون النظر للاخطار الاقتصادية على الشركات المنتجة أو الأبعاد الاجتماعية والنفسية على المستهلك . ذلك أن العلاقة بين المريض والدواء علاقة فريدة ، فالمستهلك العادى قد يسعى بطريقة مطلقة الى السلعة الجديدة مثل السيارة أو جهاز التليفزيون ، أما المريض فموقفه مختلف تماما . ان المريض — وبصفة خاصة المريض المزمن — عندما يرتاح لدواء معين يستمر فى تناوله لعدة سنوات قد تمتد بقية عمره .

{ — ان الغاء بعض المستحضرات المتكررة قد لا يحقق — بالضرورة — زيادة مقابلة فى الأصناف البديلة الباقية فى سوق الدواء ، إذ ان درجة القبول أو التوافق بين الدواء والمريض عملية فردية وخاصة جدا ، لا يمكن التعميم فيها ، فقد يرتاح بعض المرضى لنوع معين من الدواء ، ويرتاح البعض الآخر لمثيله . هذا فضلا عن أن درجة اقتناع الطبيب بدواء معين ترتبط بنظرة خاصة اكتسبها من ممارسته للعلاج والاستماع للمرضى المترددين عليه — كل هذا يجعل من عملية الانتقاء فى بعض المجموعات الدوائية مثل ادوية الهضم — الحساسية — الصداع ... الخ أمرا بالغ الصعوبة .

هـ — أن الأرقام التى ترد بخطة الشركات عن انتاج بعض المستحضرات وتوزيعها قد لا تمثل الحاجة الفعلية للمجتمع من هذه المستحضرات ، إذ أن ارتفاع أو انخفاض توزيعها قد يرجع الى نشاط مندوبى البيع لتصريف ما تم انتاجه، وخاصة ان الشركات تعمل فى ظل ظروف صعبة بسبب عدم توافر الخامات المطلوبة ، مما يدفعها الى محاولة تحقيق الخطة الانتاجية (من حيث القيمة) بانتاج أى مستحضرات تتوافر لديها خاماتها .

\*\*\*

### موقف الشركات من عملية التغيير

ظهرت الحاجة فى السنوات الأخيرة الى ضرورة احداث نوع من التغيير فى هيكل المستحضرات الصيدلانية ، وتشكل العديد من اللجان على مستوى المؤسسة وفى بعض الشركات بغرض خفض عدد المستحضرات كوسيلة لرفع الكفاءة وتحسين الخدمة بتركيز الجهود على عدد محدود من الادوية الأساسية والهامة . وقد بادرت بعض الشركات بالغاء بعض مستحضراتها التى تعتبرها غير اقتصادية أو لا تمثل ثقلا اقتصاديا ذا بال . ومثل هذا التخفيض فى بعض حالاته لا يحقق أهداف المؤسسة التى تنظر للخدمة قبل الربح ، فبعض الأصناف التى ألغتها الشركات أو شرعت فى الغائها قد تكون من الادوية الحيوية التى لا غنى عنها — والتى يطلق عليها اسم life saving drugs — الأمر الذى يسبب احتكاكا شديدا بين المؤسسة وشركاتها : الأولى تسعى لتوفير الادوية الهامة والحوية بحكم التزامها أمام الدولة .. والثانية تنتج ما يحقق لها أرباحا مجزية أو على الأقل توازنا اقتصاديا معقولا حتى لا تتعرض لخسائر مالية أو انتاجية أو عمالية هى فى غنى عنها ما دام تقسيم موقف الشركة يعتمد الى حد بعيد على ما تحققه من أرباح قابلة للتوزيع .

ان السؤال الذى يفرض نفسه بالحاح هو : ما هو موقف شركات الادوية ... ؟ هل الشركة وحدة انتاجية تعمل فى اطار خطة مركزية تضعها المؤسسة ولا تتعدى مسئولية الشركة فى هذه الحالة تنفيذ الخطة الانتاجية : أم ان الشركة وحدة اقتصادية بكل مقوماتها مسئولة عن العملية الانتاجية الكاملة بما فيها من انتاج وتصدير وبيع وخسارة وعمالة .. الى آخر العناصر الأخرى ؟ الواقع يقول ان الشركة هى وحدة اقتصادية بكل معنى الكلمة مسئولة عن الانتاج ، كما انها مسئولة عن البيع والتصدير ، الأمر الذى يتحتم معه أن يكون لها كلمة فيما يجب اتخاذه من منتجاتها . ولكن من ناحية أخرى فإن شركات الادوية ، باعتبارها شركات عامة ، تعمل فى ظل

تخطيط مركزي لتوفير حاجات أساسية ملتزمة بالانصياع — بدرجة ما — الى ما تحدده الدولة من أهداف انتاجية ، بحيث لا يجوز لها الانفراد بالرأى فيما يجب انتاجه وما يجب الغاؤه ، هذا فضلا عن أن ما تنتجه شركات الادوية هو سلعة استراتيجية لها وضع خاص . أن محاولة التوفيق بين ما تسعى اليه المؤسسة ، وما تتمسك به الشركة ، وإن كان صعبا ، ليس مستحيلا ، على شريطة الا يأخذ الموضوع شكل طرف يأمر وطرف ياتمر ... ذلك أن الشركات عادة تقابل القرارات التحكيمية بمعارضة شديدة ، نظرا لاحساسها بأنها هي الجهة المسئولة عن النتائج السالبة والموجبة ، وهي التى ستتحمل اعباء أى خسارة لو تحققت .

إذا نظرنا لموقف الشركات من عملية تخفيض عدد المستحضرات نجد أنها اتجهت نحو الغاء المستحضرات ضعيفة التوزيع أو التى هبط توزيعها الى درجة لا تشجع على الاستثمار فى انتاجها ، أى أنه يمكن القول — مع التحفظ — أن الشركات حينما قررت الغاء بعض مستحضراتها راعت بجانب مصلحتها الاقتصادية درجة انتشار المستحضر والتى تعكس بشكل تقريبي مدى الحاجة اليه . لكن هذا الرأى لا يمكن الأخذ به على اطلاقه ، فهناك مستحضرات شحيحة التوزيع وغير اقتصادية مطلقا ، لكنها حيوية مثل حقن الادريينالين والامينين والبروتامين بلوامبولات الماء المقطر التى تستخدم كمذيب لبعض المضادات الحيوية والتى تحقق خسارة مؤكدة للشركات المنتجة ، نظرا لانخفاض سعر بيعها ، وارتفاع تكلفة انتاجها نسبيا . أن ما يستهلك فى تصنيع امبول من الماء المقطر من عمالة ومستلزمات ومواد ومصروفات أخرى لا يقل كثيرا عما يستهلك فى تصنيع امبول فيتامين ب ١٢ مثلا ، لكن سعر بيع المصنع من الصنف الأول لا يتعدى مليونين أو ثلاثة مليارات ، فى حين يصل سعر بيع المصنع من الصنف الثانى الى عدة قروش .

أن آلة كبس الاقراص التى تعطى انتاجا من اقراص الاسبرين لا تتعدى قيمته مائة جنيه

تستطيع أن تعطى فى نفس زمن التشغيل انتاجا من اصناف أخرى مثل الكورتيزون ومشتقاته تتعدى قيمتها أكثر من ألف جنيه . والأمثلة على ذلك كثيرة جدا .

فاذا نظرنا الى موقف المؤسسة من عملية خفض عدد المستحضرات نجد أن اللجان التى شكلتها قد سيطرت عليها نظرة ترشيد قومية تحايب الخدمة العلاجية على حساب المنفعة الاقتصادية . لقد اقترحت بعض هذه اللجان الغاء بعض المستحضرات التى تعتبر عمودا مقريا للشركة المنتجة والتى تمثل ما يزيد عن ٤٠٪ من قيمة انتاجها دون اقتراح البدائل التى بواسطتها تستطيع الشركة الاحتفاظ بتوازنها ، بل شملت بعض الاقتراحات الغاء مستحضر يمثل وحده أكثر من ١٠٪ من الانتاج الكلى للشركة . كل هذا باعد بين ما تستهدفه المؤسسة وما تراه الشركات . أن اعتبارات الخدمة ومدى الالتزام بها ليست موجودة بالقدر الكاف لدى الشركات ، أو ليس لها الأولوية الأولى . أن الالتزام من جانب الشركة ، كما يفهمه العاملون بها ، هو تحقيق رقمين أساسيين هما : رقم الانتاج ، ورقم البيع ، ثم تأتى بعد ذلك القيمة المضافة وانتاجية العامل . . الى آخر هذه المعايير الاقتصادية . ثم أن الشركات ملزمة أيضا بتوفير المستحضرات التى تراها ضرورية لتنميتها واستغلال الطاقة المتاحة لديها آلية كانت أم بشرية . ثم أن فى استطاعة الشركات أن تقضى على بعض مستحضراتها التى ترى أن انتاجها يمثل عبئا عليها ، ومنطقها هو أن تستخدم طاقتها فيما هو أنفع لها ، وتعتبر أن مثل هذا المسلك هو نوع من أنواع الترشيد الاقتصادي ورفع الكفاية . وقد تلجأ بعض الشركات ، اعتمادا على هذا المفهوم ، الى انتاج بعض المستحضرات التى تعتبر ترفا لا لزوم له ، أو تلك التى تعتمد على الخداع النفسى أكثر مما تعتمد على التأثير الفسيولوجى والتى تؤثر على الوجدان ، وتحرك الآمال فى شباب دائم وحيوية متفجرة الى آخر تلك الدعايات البراقة التى تشد ملايين الواهمين المتعلقين بحياة عريضة ليس لها



نهاية . والحق يقال ان شركتنا ان فعلت هذا ، فهي لا تتبدع او تبتكر ، بل ان معظم الشركات العالمية الكبيرة ذات السمعة الطيبة في مجالات البحوث والعلاج تنتهج نفس النهج أحيانا ، لكنها تعمل في ظل اقتصاد حر لا يخضع لاي ضوابط . وهذا هو الفارق بين الشركات العالمية وشركتنا التي يجب ان تعمل في ظل مخططات المجتمع الذي أنشئت من أجل خدمته ، أن تنتج ما يحتاج اليه المحتاجون لا ما يطلبه القادرون . لقد اتفقت الدولة ملايين الجنيهات في انشاء مصانع من أجل توفير الدواء للمرضى الكاحين من العمال والفلاحين ، وليس من أجل تصنيع الهرمونات والمقويات للمترفين .

فاذا تركنا موضوع الخلاف بين المؤسسة وشركتها حول سياسة الربح وتوفير الخدمة لاختلاف موقفهما مع عدم وجود تحديد فاصل للمسئوليات ، واذا كان من العسير — في ظل التزام المؤسسة بموقفها — تحرير الشركات من أسس التقييم الاقتصادي عند محاسبتها ، الأمر الذي يجعل القطاع كله مسئولا عن توفير الخدمة وتحقيق الربح في نفس الوقت ، فان هناك من المحاذير والملاحظات ما يستوجب الوقوف عندها :

١ — ان الالتزام بمعايير الخدمة والربح معا امر بالغ الصعوبة ، ويحتاج لقدرة كبير من الحكمة والعدل والحق حتى لا يميل الميزان نحو كفة على حساب الكفة الأخرى . والخوف كل الخوف ان يلتهم الربح الخدمة ، فيتعاضم الأول وتختسر الثانية . والحيل الانتاجية ههنا كثيرة ، مثل التوسع في انتاج الاصناف المرتفعة الثمن ، او توجيه الاهتمام للعبوات الكبيرة او الصغيرة ، ايها ذات هامش ربح اوسع . . . يتم هذا دون نظر لمصلحة المريض الحقيقية .

٢ — ان الربح — حتى بالنسبة للمؤسسة — مطلوب ، لانه يمثل عائدا ضروريا للنمو ، ولواجهة النفقات المتزايدة كل عام ، ذلك ان اعتماد القطاع على خزانة الدولة غير مأمون الجنب ، والوضع الاسلامي هو في اعتماد القطاع

على نفسه في عمليات التمويل الذاتي باعتبارها الوسيلة المضمونة للنمو . وهذا يعنى أن اعتبارات الربح لم تذهب عن فكر المؤسسة مما يهدد الخدمة أحيانا .

٣ — اذا كان الربح كمعيار يمكن تحديده تحديدا دقيقا ، فالأمر يختلف كثيرا عن الخدمة ، لانها — كمعيار — لا يمكن تحديدها تحديدا دقيقا وقاطعا ، بل هي معيار نسبي قد نختلف عليه كثيرا ، فقد تكون الخدمة في نظر البعض طيبة ، لكنها في نظر البعض الآخر سيئة . ثم ان الربح عبارة عن رقم لا يقبل المناقشة ، وبصفة خاصة اذا قورن برقم الربح المخطط في الموازنة التقديرية أما الوصول بالخدمة الى ما يرضى الجميع فأمر عسير ، بل مستحيل ، فلن نعدم صرخة من هنا او من هناك عن نقص مستحضر معين قد يكون مكسبا في مخزن قريب ، او شكوى للسلطات بسبب وفاة مواطن عقب تناوله الدواء .

٤ — ان التصدي لتحمل مسؤولية توفير الخدمة ، كما يتمناها الحاكم ، ويراها المحكوم ، وبصفة خاصة في ميدان العلاج ، هو أشبه بالسباحة ضد التيار في محيط شاسع ، والخير كل الخير ان يحاسب القطاع بالمعايير الاقتصادية ويفعل في نفس الوقت غاية جهده لتوفير الخدمة .

من هذا يبدو ان افضل وسيلة هي المزج بين اعتباري الربح والخدمة ، وذلك باتخاذ الاسلوب المسمى بترشيد الدواء . وهذا الاسلوب يركز بصفة عامة حول نواحي الاسراف المختلفة . هناك اسراف في الاستهلاك لدى بعض الطبقات ، وهناك اسراف في التشغيل ، وهناك اسراف في كميات المواد في التركيبات الصيدلانية المختلفة بما يزيد على الحاجة الفعلية للجسم . واكبر مثال على ذلك الفيتامينات بأنواعها ، ، وهناك اسراف في وصف الدواء وعدم تحديد دقيق لما يحتاج اليه المريض . اسراف ، واسراف ، واسراف ، يمكن بالقضاء عليه توفير ما يقرب من ٤٠٪ من الجهد والطاقة والمال . . . ومع ذلك . . . يجب أن نقرر أن مشكلة

النادر . فاذا لم يجده أقام الدنيا وأقعدها . وقد يشكو للوزير ، ويكتب لرئيس التحرير ، موجهًا اللوم لمؤسسة الأدوية على صفحات إحدى الجرائد بسبب نقص دواء لم يسمح بعد بتداوله داخل البلاد ، لكن أحد الأطباء المعالجين وصفه لمريضه .

\*\*\*

هذا عرض موجز لأكثر مشكلة تواجه قطاعًا من أهم قطاعات الدولة ، هو قطاع الدواء ، لم يتم حلها حتى الآن . هل مؤسسة الأدوية ، مؤسسة خدمية أو مؤسسة اقتصادية ؟ أم هي مؤسسة خدمية تحاسب بالمعايير الاقتصادية . أم أنها جهاز يضم بين جنباته العديد من الأنشطة ، بعضها خدمي ، وبعضها اقتصادي كالأنشطة التجارية والصناعية ، وفي هذه الحالة هل يمكن استخدام أكثر من أسلوب للتقييم ؟

أيا كانت الوسيلة فهذا الموضوع يحتاج للمزيد من الدراسة والبحث ، وما هذه العجالة إلا خطوة على الطريق أرجو أن تتبعها خطوات .

ترشيد العلاج في مصر ليست سهلة ولا بسيطة ، ذلك أن الأسرة الطبية في مصر تنقسم إلى العديد من المدارس ، وكل مدرسة لها مذهب خاص في العلاج ، فما يؤمن به طبيب قد يكفر به طبيب آخر . كما توجد مئات من المستحضرات التي يكاد يكون هناك إجماع على اقتقادها لاى تأثير *specific action* ، ومع ذلك يصفها أكثر الأطباء للمرضى ، وتعتبر بمثابة تزود في التفكير الطبية أو فاكهة العلاج . والأمثلة على هذه المستحضرات عديدة جدا ، بل من العجيب أنها تمثل أكثر من ٥٠٪ من إجمالي الأدوية المطروحة للسوق كمية وقيمة .

ومن هذا يتضح أن المشكلة ليست سهلة أو يسيرة ، لأنها لا تحكمها علاقة مباشرة بين المنتج والمستهلك ، كما هي الحالة في السلع الأخرى ، فهناك طرف ثالث يقطع هذه العلاقة ويتحكم فيها ويوجهها . . وهو الطبيب الذى يصف العلاج ويتمسك به ، ولا يرضى عنه بديلا . . ومن ثم تبدأ متاعب المريض في البحث عن هذا الدواء

## المديح

قال روائى انجليزى مشهور مرة أنه لو استطاع لستاجر لنفسه مداحا محترفا ، فالمديح فى رايه موسيقى غنية تشفى انييه ، انها الكلك فى آذان معظم الناس ، انك بالتاكيد تصنع الاعاجيب لعنويات اى شخص لو انك مدحته بصدق واخلاص ، وفى ذلك رفع لعنوياتك بالقل ، فأتى لاشك حين تريد من شأن شخص تزد أيضا من شأن نفسك . . ان الجهد المستمر للكشف عن صفات تستحق الثناء فيمن حولك - فى مظهرهم ، أو عملهم ، أو سلوكهم أو سمعتهم - هذا الجهد يخلصك كما لو كان ذلك بفعل ساحر من أى عقدة نقص تعاني منها أو من حالات اليأس أو التشاؤم التى قد تعكر عليك حياتك . . هاول ذلك .

( يوليو/أغسطس ١٩٧٢ )



وجهة نظر

# الثورة الإدارية

## بين النظرية والتطبيق

أسلوب مقترح للعمل التطبيقي

د. منصور أحمد منصور

« يمثل هذا البحث محاولة علمية بغرض تقديم مقترحات عملية يمكن بها علاج الأمراض التي تنفش في الإدارة المصرية . وتعمل هذه المقترحات على تغيير المفاهيم والمبادئ والقيم التي تسكن عقلية المدير المصرية ، وتنتشر بها مسيرة الإدارة المصرية ، وتنعكس في أشكال سلوكية أو تنظيمية أو روتينية أو بيروقراطية تتبلور في عقبات أو مشاكل أو معوقات تطيح بما يجب عليه أن تكون الإدارة المتطورة في مصر فيه سباق رهيب في التقدم والنمو . ولا مرء في أن الباحث على أعداد هذا البحث هو ما أشار إليه السيد رئيس الجمهورية من ضرورة البدء في حركة علمية إدارية أو ثورة إدارية حتى تصبح قادرة على الحركة والنمو والتطور » .

### المفاهيم الأساسية

تدور في الوقت الحاضر مناقشات متعددة الأبعاد ، علمية نظرية أو عملية تطبيقية ، حول الحركة العلمية التي حرك أبعادها السيد رئيس الجمهورية فيما يتعلق بضرورة وحتمية زيادة معدلات الانتاجية الى مستويات أعلى عن طريق تحريك « ثورة إدارية » على النظم والجراءات والبرامج والسياسات المتبعة في إدارة مؤسسات

منصور أحمد منصور

أستاذ إدارة الأعمال بجامعة الكويت

سبق أن نشرنا عدة بحوث منها « البحث العلمي وأهميته في مجال الإدارة » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٢ . « مفهوم الإنتاجية بين النظرية والتطبيق » نشر في عدد إبريل ١٩٧٤ .

والعملية لاستكمال الشكل والوظائف ، نتيجة التقدم العلمى أو التكنولوجى فى أساليب العمل والانتاج . ومن ثم فإن اصطلاح التنمية الادارية يشير لاساسا الى التركيز على أمرين أساسيين:

١ - النمو الطبيعى أو العادى فى البنيان التنظيمى للمنظمة واداراتها ووظائف وأنشطة وحجم هذه المنظمة . وهذا يعنى ضرورة توافر العنلية الادارية والخبرة الفنية والتغذية العلمية والعملية لضمان هذا النمو وبقائه .

٢ - الممارسة الفعلية واستخدام المهارات العلمية والعملية والفكرية التى تضمن وتؤكد النمو فى الحجم ، والتناسب فى الشكل ، والحركة فى التقدم .

وإذا وجهنا النظر الى تعبير « اصلاح ادارى » فهذا يشير لاساسا الى الجوانب السلبية فى القطاع الادارى للدولة أو المنظمة ، بينما يشير الاصطلاحان السابقان الى التغيير الشامل والفورى ، اوالى النمو التدريجى فى هذا القطاع . ومن ثم فإن الاصلاح الادارى يعنى « تشخيص » علل أو امراض هذا القطاع تشخيصا علميا وعمليا ، ثم تحديد نوعية الدواء الذى يضمن « القضاء » على هذه العلل أو تلك الامراض ، ولا يكفى فى هذا الشأن أن يكون الدواء « مسكنا » للحالة ، بل يتعين أن يكون قاضيا على المرض قضاء تاما . والاعتقاد السائد فى ميدان الادارة أن « لكل داء ادارى دواء » ، وهذا يعنى أن السكوت أو التباطؤ أو التفاضى عن عملية الاصلاح الادارى من شأنه أن يخلق نوعا من « الوباء » يتجسد فى المشكل الاجرائية ، والتعقيدات الروتينية ، والتأخير أو التواكل أو التباطؤ فى الاداء . كما يتمثل فى ضرورة الرشوة لاداء الخدمة أو « الوساطة » للحصول عليها . كما يتجسد هذا الوضع فى شكل ظلم للبعض ( طالبى الخدمة أو مستهلكى السلعة ) ، أو اضطهاد فى مجال الوظائف ، أو تعسف فى استخدام السلطة حتى فى ظل تشريعات ديمقراطية أو قوانين عامة . إذ أن المعروف فى ميدان القانون

الانتاج أو الخدمات بعد الانتصار . ولا مرأى فى أن ما اشر الىه السيد الرئيس وحدد أهدافه ، يعتبر بداية ايجابية لحركة علمية فى رحاب الادارة ، باعتبارها مسئولة فى كل الدول على السواء عن استخدام الاساليب العلمية المتطورة التى تؤكد الطريق وتضمن استمراره نحو تحقيق الانتاجية الشاملة فى قطاعات الانتاج أو الخدمات .

ويثور التساؤل حول الاصطلاح العلمى أو الفنى فى تسمية هذه الحركة التى اشر اليها السيد رئيس الجمهورية . هل المطلوب يتمثل فى « ثورة ادارية » ؟ أم المطلوب هو « تنمية ادارية » ؟ أم أنه « اصلاح ادارى » ؟ أم أنه « حركة علمية فى الادارة المصرية » ؟ وقد يكون من المفيد علميا القاء الضوء على مفهوم هذه المصطلحات ، فإذا كان المطلوب يتمثل فى « ثورة » فهذا يعنى اعمال تغيير شامل فى النظم والسياسات والاجراءات والبرامج المطبقة حاليا . كما يعنى هذا الاصطلاح أيضا اعمال تغيير شامل فى النظريات والافكار والقيم والعادات الادارية التى تسود الادارة المصرية . ومن ثم فإن اصطلاح « ثورة ادارية » يعنى فيها معنى أمرين :

١ - التغيير الكامل فى النظم والسياسات والاجراءات والبرامج ، ويدخل فى نطاق هذا التشريعات القائمة واللوائح والقرارات الوزارية والادارية والتعليمات المكتوبة .

٢ - النظريات الادارية والقيم والمبادئ والافكار التى تسكن عقلية المدير المصرى وتؤثر فى ادارته ، وتترجم الى قرارات كتابية أو شفوية أو تأخذ صورة سلوك أو تصرفات أو أنماط مختلفة من العلاقات اليومية ، وتؤثر فى سلوك وتصرفات الأفراد ومعنوياتهم وتحدد مستوى ولائهم وتضحياتهم فى العمل والانتاج .

وإذا كان الاصطلاح يشير الى كونه « تنمية » فإن هذا يعنى ضرورة « تحريك » الادارة المصرية الى مراحل متقدمة ، أو العمل على « نموها فى الحجم » ، أو « استكمالها » لنقص فيها ، أو ابدال « تطوير ادارى » من الناحيتين الفنية



أن ديمقراطية التشريعات لا تتجسد الا في تنفيذها  
أو تطبيقها تطبيقاً ديمقراطياً .

ومن أمثلة السلبيات في الإدارة من واقع  
الحياة العملية والمشاهدات الفعلية ما يلي :

— استغلال وقت العمل في أمور خاصة .

— استغلال أدوات العمل في منافع ذاتية .

— ضياع الوقت في أمور خاصة لا تتعلق بالعمل  
أو الانتاج .

— ترك العمل لأداء أمور خاصة أو لأسباب  
ترجع الى عدم الرضاء .

— الحضور بعد المواعيد الرسمية أو الانصراف  
قبلها لأسباب شخصية أو بيئية أو اجتماعية .

### الهدف والوسيلة :

وارتكازا على ما سبق ، فإنه يمكن القول  
أن ما يتعين اتخاذه يتمثل في «مزيج» من استخدام  
الوسائل التالية تحقيقاً للهدف :

— تغيير شامل في السياسات والاجراءات  
والبرامج ، ويشمل هذا التغيير القوانين واللوائح  
والتعليمات .

— تغيير شامل في السلوك الإداري ، ويشمل  
هذا التغيير المبادئ والقيم والنظريات الإدارية  
عن طريق الوسائل التعليمية والتدريبية .

— تغيير شامل في حجم السلطة الإدارية  
وأبعادها ، بعيداً عن الخوف والرغبة والروتين  
والعقبات والقيود المالية أو الإدارية .

— إعادة النظر في نظم الحوافز المادية عن  
طريق زيادة حجمها وموضوعية تقريرها ، وعدالة  
توزيعها ، واستمرار أدائها ، وربطها بسلوك  
العامل أو الموظف وتصرفاته أو أدائه .

— إعادة النظر في الوسائل المستخدمة  
للقضاء على سلبيات الإدارة من طريق التهديد  
والعقاب والانتقام ، بل عن طريق نظم ونظريات  
العلاقات الإنسانية التي تستهدف علاج سلبيات  
السلوك الإنساني بوسائل إنسانية أو علاجية .

— البدء في تطبيق سياسة تحديد وصف  
الوظيفة ( واجباتها ومسئولياتها ) ومواصفات  
الموظف ( الكفاءات العلمية والعملية والفنية  
لشغل الوظيفة ) عن طريق تطبيق الوسائل  
الكمية في تقييم الوظائف (١) أو مزيج من هذه  
الوسائل وتلك التي توصف بأنها غير كمية .

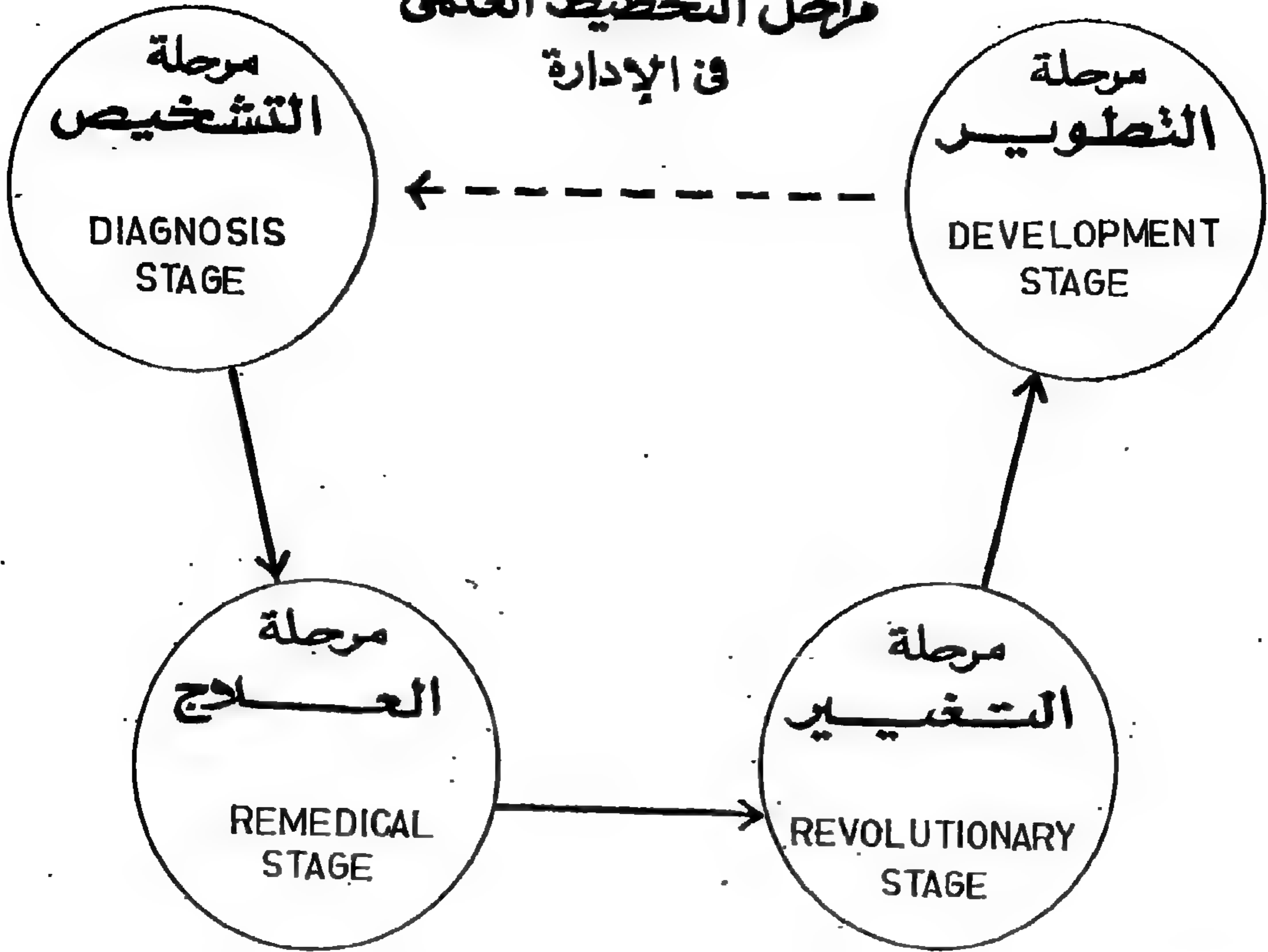
على أن هذه الوسائل أو الطرق التي تضمن  
تحقيق الهدف منها ، يتعين ارتكازها على تخطيط  
عام يحدد أولوية هذه الوسائل وأبعادها .  
ويشمل هذا التخطيط العام مراحل استراتيجية  
ترتكز كل منها على جزئيات تنفيذية أو تكتيكية  
يتوافر في كل منها عنصر الثبات والضمان في  
تحقيق الهدف .

ويمكن تصوير التخطيط المشار اليه في  
الفقرة السابقة بالشكل الآتي مبينا المراحل  
التسلسلية في مسيرته نحو تحقيق الأهداف .

**مرحلة التشخيص :** وتتمثل هذه المرحلة في  
دراسة وفهم وتحليل المشاكل والمعوقات والقيود  
في الإدارة المصرية ، بهدف تحديد ومعرفة أسباب  
هذه العوامل من النواحي الإدارية والفنية  
والعملية ، كما تشمل هذه المرحلة تحديد الآثار  
أو المضاعفات التي تحدثها هذه العوامل على  
حرية الحركة في الإدارة وفاعليتها وقدرتها على  
الأداء بالأسلوب وبالشكل المرجو ، أو الذي  
يرضى طالبى الخدمة أو السلعة في قطاع الانتاج  
أو في قطاع الخدمات . وعلى ذلك ، فإن هذه  
المرحلة تتضمن ثلاث مراحل جزئية :

١ — راجع : منصور أحمد منصور ، المبادئ العامة في إدارة القوى العاملة ( الكويت : وكالة المطبوعات ١٩٧٢ )  
الباب الرابع .

## مراحل التخطيط العلمى فى الإدارة



التحرك خلالها ، والعبور منها إلى المراحل الأخرى . ومن ثم فإن هذه المرحلة تتطلب تحديد جوانبها التنفيذية العامة التى يتعين مراعاتها ، وتشمل هذه الجوانب الآتى :

أولاً : يتعين اختيار ما يمكن أن يطلق عليه بالأطباء الإداريين الذين تتوافر فيهم القدرة على تحديد علل الإدارة المصرية ودوائها الناجح . ويتعين أن تتوافر في هؤلاء الكفاءات العلمية ( التعليم ) والعملية ( الممارسة الفعلية ) والفنية ( الخبرة والمهارة الإدارية ) ، والانسانية ( المعرفة التامة بطبيعة وسلوك واتجاهات القوى البشرية المصرية العاملة ) .

وهذا الاختيار المشار إليه يستهدف تشكيل لجنة رباعية أعضاؤها هم :

١ - عضو للجوانب التشريعية .

**الأولى** تتمثل فى تشخيص الأسباب أو العوامل التى أدت إلى خلق المعوقات أو المشاكل أو القيود .  
(Diagnosis sub-stage)

**الثانية** : تتمثل فى تحديد ومعرفة العلاقة بين الأسباب أو العوامل المشار إليها وبين تلك المعوقات أو القيود والآثار أو المضاعفات التى قد تؤثر على مسيرة الإدارة نحو تحقيق أهدافها المطلوبة .  
(Prognosis sub-stage)

**الثالثة** : هى تحديد الكيفية التى يمكن بها القضاء عليها .

ومرحلة التشخيص بمراحلها الجزئية تعتبر من أخطر وأدق المراحل كلها ، ولها من خطورة الأثر وفاعلية الهدف وتحقيقه ما يجعلنا نحيطها بعناية فائقة ودقة متناهية وحكمة بالغة ، وعلينا أن نوفر لها كل الضمانات المؤكدة والحرية فى



٢ - عضو للجوانب الادارية .

٣ - عضو للجوانب المالية .

٤ - عضو للجوانب العلمية والفكرية .

ويمكن أن يضم الى هذه اللجنة « خبير » عالمي في تخطيط وإدارة القوى العاملة ليقدم استشارته العالمية في الإدارة المفاصرة .

ونرى أنه من الضروري أن تتوافر للجنة المشار إليها العوامل التالية :

١ - السلطة - وتعنى الحق الرسمي الممنوح للجنة لأداء تنفيذ أعمالها أو مهمتها من خلال التخطيط أو التنظيم أو الإشراف أو الرقابة والتحرك في مسيرة مؤكدة نحو تحقيق رسالتها في الوقت المحدد لها . ومن ثم فإن السلطة تعنى الرسمية في شكلها ، والحرية والقدرة في استخدامها ، وهي أما أن تكون شخصية أي تستمد وجودها من قدرة عضو اللجنة العلمية والعملية والفنية ، وأما أن تكون السلطة وظيفية بمعنى وجود توافر القدرة على التنفيذ تمكينا للهدف أن يتحقق . وهذا يعنى فيما يعنى « تسخير » الأجهزة والأفراد في قطاعي الإنتاج والخدمات والتزامها بالخضوع لهذه اللجنة فيما يتعلق بمهمتها في جمع المعلومات المطلوبة .

٢ - التفرغ - ويعنى تفرغ أعضاء اللجنة تفرغا كاملا للمهمة أو الرسالة المطلوبة . ويعنى هذا التفرغ أيضا ، حرية الأعضاء في الحركة والرأي ، وإبداء الحلول أو الاقتراحات التي يرونها كفيلة بتخليص الإدارة المصرية من معوقات الأداء أو الإنتاج أو المشاكل والقيود التي تعطل حركتها أو مسيرتها نحو تحقيق الأهداف .

٣ - الحوافز - وتشير الى ضرورة توفير الاعتمادات المالية والمادية التي تمكن اللجنة من تحقيق رسالتها الادارية . ويتعين أن تكون هذه الاعتمادات خالية من شوائب الروتين أو الإجراءات أو المعوقات التي قد تمنع سيولتها أو حركتها في الصرف . كما تشمل الحوافز تلك التي توفر للعضو الاقدام في المظهر والاداء .

٤ - المعلومات - وتشير الى التزام القطاعات في الدولة بتقديم كافة المعلومات والبيانات والايضاحات والاحصاءات التي تطلبها اللجنة في المواعيد التي تحددها ، وبالصورة والشكل والأسلوب المطلوب . وتشمل هذه المعلومات الاستفسارات الشفوية والكتابية ، والاقتراحات والحلول التي يراها أولئك الذين يعملون في مواقع العمل ، كما تشمل ما يكون قد تم من أبحاث تدور حول المشاكل والمعوقات والقيود الادارية والفنية والعملية .

٥ - العوامل البيئية - وتعنى وجوب توفير المكان الملائم واللائق والوسائل السمعية والبصرية والتكنولوجية وسبل الاتصالات المتقدمة التي تمنح اللجنة القدرة على الاتصالات المحلية والدولية لأداء مهمتها أو رسالتها .

على أنه تتعين الإشارة الى أن تشكيل لجنة واحدة على مستوى القطاع الانتاجي أو قطاع الخدمات لا يكفي لأداء الرسالة المطلوبة منها ، كما أن هناك اختلافا نوعيا وغنيا وعمليا في قطاعات الدولة ، بالإضافة الى الحجم الانتاجي والحجم البشري لكل منها . ومن ثم فإن المطلوب يتمثل في تعدد هذه اللجان التي تجمع بينها وجوه الرسالة المطلوب تحقيقها وتختلف فيما بينها في نواحي الأسلوب أو الوسائل والطول .

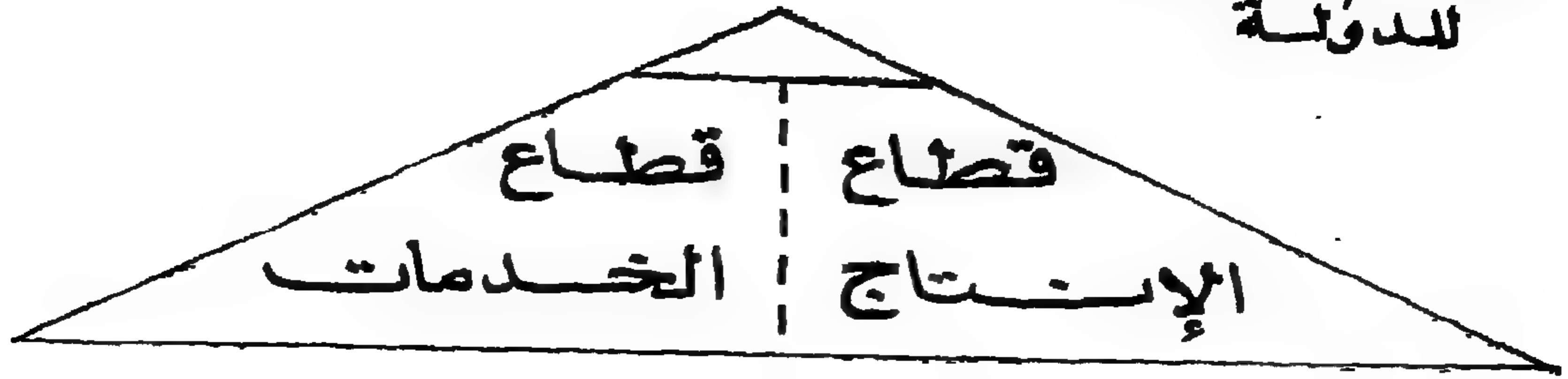
وتطبيقا لما تقدم فانه يمكن القول باتباع ما يلي :

أولا : تقسيم الإدارة المصرية الى قطاعين أساسيين ، يتمثل الأول في قطاع الانتاج .

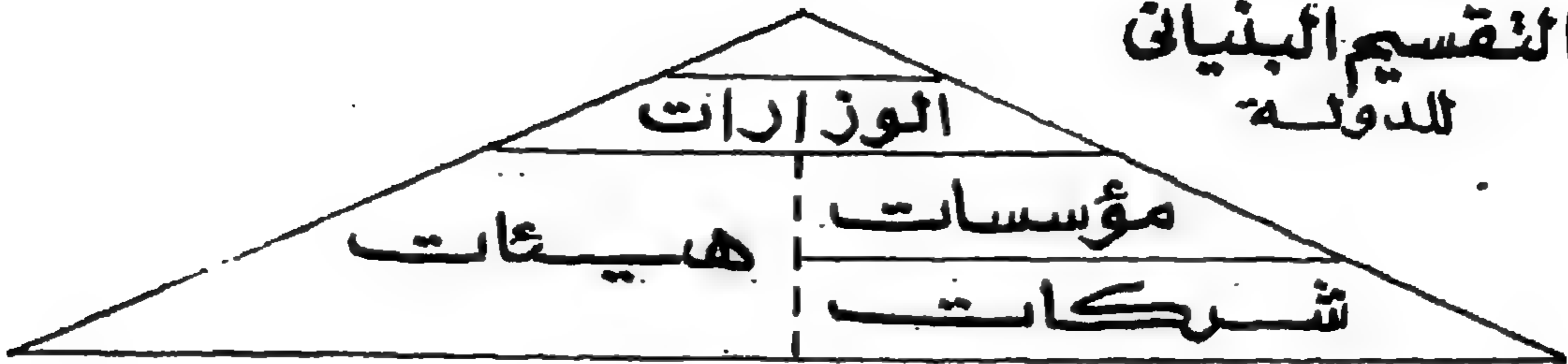
ويشمل الثاني قطاع الخدمات أو تقسيم الإدارة المصرية على أساس بنيانها التنظيمي الحالي الذي يشمل الإدارات الحكومية ( الوزارات وأشكالها ) والهيئات العامة والمؤسسات وشركاتها . ويمكن تصوير هذين التقسيمين بالشكلين الآتيين :

وقد يكون من الأفضل الأخذ بالتقسيمين السابقين في وقت واحد ، مثال ذلك أن تؤخذ

## التقسيم الشوعي للدولة



## التقسيم البنائي للدولة



ومحددة ، وتختلف عن كل القطاعات الأخرى .  
ومن ثم يحتاج كل من هذه القطاعات الصغيرة  
الى لجنة خاصة بها تتوافر في كل منها الشروط  
والكفاءات التي اشرنا اليها سابقا .

رابعا : يجرى تحديد المدة الزمنية اللازمة  
لتقديم اقتراحات محددة بحلول معينة تعيينا ذاتيا  
تضمن بتطبيقها أو تنفيذها تحقيق الأهداف  
المرجوة .

خامسا : يجرى اجتماع اللجان المشار اليها  
في شكل مؤتمر عام ، تجرى فيه مناقشات عامة  
للحلول والاقتراحات ، وتبادل الرأي والمعرفة  
والاستشارة بالأراء المختلفة . ويختتم هذا المؤتمر  
العام عمله بتحديد الاقتراحات والحلول لكل قطاع  
للتقسيم المتبع ، ويتعين أن تكون هذه الاقتراحات  
أو الحلول مكونة لسياسات محددة تشريعية أو  
إدارية أو إجرائية أو فنية أو مالية ، تقدم مجردة  
من شوائب التزويق أو المغالاة في النواحي النظرية  
أو الفكرية .

**المرحلة العلاجية :** يتمثل الهدف من المرحلة  
السابقة في تحديد « الداء » أو « العلل » أو

الهيئات العامة باعتبارها قطاعا واحدا ثم يجرى  
تقسيمها على أساس كونها هيئات إنتاج أو  
هيئات خدمات .

ثانيا : يجرى تقسيم القطاع الواحد ، طبقا  
للأسلوب السابق ، على أساس طبيعة العمل أو  
الإنتاج . مثال ذلك إجراء التقسيم على أساس  
نوع الصناعة أو الخدمة التي تقدم ، كمجموعة  
مؤسسات المقاولات والتعمير ومجموعة مؤسسات  
صناعة السيارات ، ومجموعة مؤسسات صناعة  
إطارات السيارات والصناعات التابعة ، ومجموعة  
مؤسسات الخدمات في مجال الطيران ، والسياحة ،  
والتأمين ، والبنوك ، والمواصلات .

وقد يؤخذ في الاعتبار عند أعداد هذا التقسيم  
حجم القوى البشرية العاملة ، والموقع الجغرافي  
للقطاع ، ونوعية وطبيعة ومستوى الجمهور  
الذي يتعامل مع القطاع .

ثالثا : ينتهي التقسيم السابق الى وجود  
مجموعة من القطاعات ( أو الوحدات ) الإدارية  
الجزئية التي تتميز كل منها بمواصفات فريدة



الأمراض الادارية أو العملية أو البيروقراطية التي تعاني منها الادارة المصرية . كما يكتمل هذا الهدف من خلال المسيرة عبر المرحلة السابقة باقتراحات محددة أو حلول معينة يمكن أن تكون أساسا علميا لوصف « الداء » النسلج في مشكلات الادارة المصرية وأمراضها .

وتأسيسا على ما تقدم ، فإن مهمة المرحلة العلاجية تتمثل في تحديد « الدواء » أو « العلاج » الناجع للأمراض الادارية والبيروقراطية في الادارة وقد يتمثل هذا الدواء أو العلاج في ضرورة أو حتمية اجراء تعديل ، أو اصلاح ، أو تخفيف القيود أو الاجراءات ، أو تجديد ، أو انعاش ، أو تنمية أو تصحيح ، أو تخليص الادارة من اعباء معينة أو قيود تعطل حركتها ، وفي ايجاز تحديد نوع العلاج الاداري للمشكلات الادارية أو الاجتماعية أو البيروقراطية أو السياسية التي تعاني منها الادارة .

ومن ثم فإن تحقيق الهدف المشار اليه يتطلب دراسة وتحليل وتقييم الاقتراحات ، والحلول ، والتوصيات التي توصل اليها المؤتمر العام المشار اليه سابقا بمثابة الدواء أو العلاج المطلوب . ثم اعادة صياغة هذه الاقتراحات أو الحلول أو التوصيات في شكل وأسلوب محددين . ونعني هنا اعمال مبدأ اختيار البدائل الصالحة أو المناسبة من بين البدائل المقدمة ثم اعادة صياغة البديل أو البدائل المختارة بالشكل وبالاسلوب اللذين يحددان المطلوب تحديدا ذاتيا وموضوعيا .

ويتطلب تحقيق الاهداف المشار اليها تشكيل لجنة يمكن تسميتها باللجنة الفنية . ونرى أن يجرى اختيار أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المؤتمر العام السابق الاشارة اليه الذين اثبتوا قدرتهم من خلال المناقشات على الخلق والابداع والرغبة والاستعداد للبذل والعطاء .

ونرى أن ينضم الى هذه اللجنة ( ثلاثية الأعضاء أو رباعيتهم أو خماسيتهم ) أعضاء « مختارون » من القطاعات التالية :

١ - قطاع الصحافة .

٢ - القطاع العمالي أو النقابي .

٣ - القطاع السياسي .

٤ - القطاع المحلي . ويجب أن تتوافر في هؤلاء الأعضاء ذات الشروط والمواصفات التي أشرنا اليها سابقا عند الكلام عن المرحلة الاولى .

**مرحلة التغيير :** يتمثل الهدف من هذه المرحلة في تحديد نوعية العلاج لكل قطاع ، وكيفية تطبيقه لاعادة القدرة والقوة والصحة للادارة المصرية . فقد يكون هذا العلاج تشريعيًا ، وقد يكون اداريًا ، وقد يكون ماديا ، أى يتعلق بالحوافز ، وقد يكرن ثقافيا ، وقد يكون سياسيا ، وقد يتعلق بالنظم السلوكية أو القيادية أو التقاليد أو المبادئ الادارية ، وقد يكون جفريا يصل الى مبدأ اعادة صياغة سلوك المواطن في البيئة اسريا وتعليميا وثقافيا .

وقد يشمل نوعية العلاج علاجا طويلا المدى ، وآخر قصيرا الأجل ، وقد يكون مختلفا بين قطاع وقطاع عبر الادارة كلها .

ويتمثل الشق الثانى من هدف هذه المرحلة في تحديد « الكيفية » التي بمقتضاها تستعيد الادارة قدرتها وقوتها وصحتها على النهوض والحركة والتنفس والحياة . ونعني بالكيفية ، الشروط والوسائل والعناصر - كما وكيفا - التي بتطبيقها أو باستخدامها أو بمراعاتها ، تستعيد الادارة المصرية قدرتها على الحركة والنمو والتطور . كما تشمل هذه « الكيفية » تحديد المقومات الاساسية التي لها القدرة على « تحصين » الادارة ضد ما يؤثر على حركتها أو قدرتها أو تنميتها في المستقبل .

ونرى أن هذه المرحلة تستطيع أن تقوم بها ذات اللجنة التي أتت دورها في المرحلة السابقة ( المرحلة العلاجية ) ، إذ أن الذى يملك القدرة أو القدرة على تحديد الداء ، يملك القدرة على تحديد الدواء لتستطيع الادارة المريضة أن تستعيد قدرتها وتنمو وتتطور . ونرى أن تتوافر لهذه

اللجنة الضمانات التي توافرت للجنة الاولى في « مرحلة التشخيص » ، وهي الضمانات المتمثلة في السلطة ، والتفرغ ، والحوافز ، والمعلومات والعوامل البيئية .

**مرحلة التطوير :** يتمثل الهدف من هذه المرحلة في التنبؤ أو التطلع أو تحديد احتمالات مستقبل الإدارة المصرية والاعداد والاستعداد لمواجهة تطويرها في النمو الشكلي أو البنائي ، ونموها في الحجم المالى أو الإداري ، وامكان مواجهة التقدم في السلوك الاجتماعى والثقافى للقوى العاملة الى غير ذلك من جوانب الاعداد للمستقبل انطلاقا من الحاضر . ومن ثم فان هذه المرحلة تتضمن الاعداد العلمى لجوانب هامة وأهمها :

١ - **الجانب البشرى :** ويتمثل في التنبؤ بمستقبل القوى العاملة من حيث الحجم والمتطلبات العلمية والعملية والفنية ، وربط هذه العوامل بالحاجات الفعلية لقطاع الصناعة وقطاع الخدمات .

٢ - **الجانب البنائى :** ويعنى الاعداد والاستعداد لمواجهة ما قد يتطلبه الأمر من تطوير في أشكال الإدارة وبنائها التنظيمى والوظيفى لأداء مهمتها في مجتمع يتطور وينمو .

٣ - **الجانب المادى :** ويشمل مواجهة التطور الذى قد تتطلبه الإدارات المصرية ، من حيث موقعها الجغرافى واعداد أبنيتها بالشكل الذى يحقق انتاج السلعة أو أداء الخدمة في سهولة وسرعة ، والآلات والمهيات أو الأدوات التى يستدعيها تطوير هذه الإدارات .

٤ - **الجانب الإنسانى أو الاجتماعى :** ويتمثل في اتخاذ البحث العلمى أساسا لدراسة طبيعة وسلوك وتصرفات العامل أو الموظف المصرى ، بهدف تحديد الخوافز المادية منها والادبية التى تحقق استجابته الى بذل عطائه الكامل للجهة التى يعمل بها .

ونرى مما تقدم أن مهمة هذه المرحلة يمكن وصفها بأنها « علمية وتخصصية » تتعلق بمستقبل الإدارة ومن ثم فان اختيار أعضاء اللجنة التى تتولى نداءها يجب أن يكون دقيقاً ، وموضوعياً ، ومضموناً . كما يتعين أن تكون هذه اللجنة « دائمة » بمعنى منح صفة الدائمة للأعضاء . وهذه اللجنة تختلف عن سابقتها بأن هاتين الأخيرتين مؤقتتان بحسب طبيعة المهمة التى تسند اليهما . ونرى أنه من الضرورى توافر الصفات والمواصفات التى أشرنا إليها سابقا في أعضاء هذه اللجنة كحد أدنى . ونضيف هنا أنه من الضرورى العناية بشروط ثلاثة : **الأول** يتمثل في توافر الممارسة الفعلية للإدارة ، **الثانى** يتمثل في توافر الممارسة العلمية للإدارة ، **الثالث** يتمثل في الجوانب الانسانية والسلوكية والقدرة على تطبيق أبعادها .

### الخلاصة

يتمثل الهدف من هذه الدراسة في القاء الضوء على بعض الاقتراحات العملية التى تعيد للإدارة عند تطبيقها القدرة على الحركة والتنفس والنمو والتطور . وتتركز هذه الاقتراحات على تخطيط علمى شامل لاستراتيجيات محددة ومراحل محددة تضمن المسيرة نحو تحقيق الهدف . وتتمثل هذه المراحل في أربع : مرحلة التشخيص ( تحديد الداء ) ، ومرحلة العلاج ( تحديد الدواء ) ، ومرحلة التغيير ( أسلوبه وموضوعيته ) ، ومرحلة التطوير ( النظرة الى مستقبل الإدارة ) .

ولم يتعرض البحث للجوانب الشكلية التى يتعين اتخاذها عبر هذه المراحل . ومن الجوانب الشكلية مثلا السلطة اللازمة لاختيار أعضاء اللجان المطلوبة ، وتحديد الاجهزة المعاونة التى تطلبها اللجان لأداء مهمتها ، وشكل التقرير الذى تقدمه هذه اللجان . الا أن هذه الجوانب لا تحتاج الى أبحاث علمية ، بل يمكن القيام بها طبقا للشروط والأوضاع التى تتفق والنظم القائمة .



## النتائج

يتبين مما سبق أن مظاهر علل وأمراض الإدارة أضحت ثابتة ومؤكدة من واقع المشاهدات الفعلية والمقالات العلمية والشكاوى التي تتدفق على كافة أجهزة الدولة وإداراتها . كما أن هذه العلل والأمراض أضحت من الخطورة والقوة بحيث يمكن أن تتبلور في القريب إلى علل أو أمراض «خبيثة» أو مستعصية ، وعندها لا يكون « لكل داء إداري دواء » .

وقد يكون من المستحيل التنبؤ وتحديد نوعية العلاج اللازم والناجع للإدارة ، إذ أن ذلك متروك

لما تسفر عنه الدراسات والمناقشات التي تجريها اللجان المشار إليها . على أن المشاهدات الفعلية والدراسات النظرية ، والملاحظات العلمية قد توحى بأن مبدأ « الدين والحافز » يمكن أن يكون نقطة انطلاق علمي للأمراض الإدارية ، ونعني بالدين جانبه العملي الذي يعطى صحة وقوة ونموا للعلاقات الإنسانية في العمل . كما أننا نعني بالحافز الحوافز التي تحرك دوافع المواطن نحو البذل بسخاء . ولعل مقدار الحافز وعدالته وارتباطه برضاء العامل أو الموظف واتصاله بالأداء من بين الشروط التي يجب توافرها في تقريرها .

## الاعيب الكبار

إن المدير الذي كان في طفولته يزور توقيع والده على تقريره المدرسي الضعيف ليتفادى مواجهة غضبه قد نراه اليوم يدعو إلى اجتماع مع أئداده من المديرين ليتفادى مسئولية مباشرة عن اتخاذ قرار خطر ، ومراهق الأمس الذي كان يستعرض قدراته في قيادة دراجته ليجنب انتباه بنات الحي قد نشهده اليوم يتقدم بتقرير ضخيم لا يهدف به سوى استعراض ما لديه أو ما يظنه لديه من قدرات ، ولن ننسى طفل الأمس الذي يتعبد عدم تنظيف أسنانه قبل النوم احتجاجاً على تقييد أبيه له لخطأ ما ، أنه اليوم قد يخل بانتظامه في عمله لأن السلطات العليا لم تأخذ باقتراح ما قد تقدم به ... هذه بعض أمثلة يصفها علماء السلوك بالاعيب الكبار ، غير أنه حين يمارسها الأطفال فإن يصعب التعرف على أسبابها بل ويسهل تصويبها ولكن حين يمارسها الكبار فإنها تصبح أكثر غموضاً وغالباً ما يصعب تصويبها ، وفي تركها لتستشري خطر تحول بيئة العمل من منظمة تعمل على تحقيق أهداف إلى ساحة للضياع ونقص الكفاءة .

Management Review ( - يناير ١٩٧٢ )

# حول قانون مجلس الدولة الجديد

## إيضاح وملاحظات

عبد الرحمن عثمان

« انشاء مجلس الدولة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، باعتباره اضلاحا قضائيا أدخل في مصر لأول مرة ، وفتحة اصلاحات قانونية ادارية هامة لم تطور نظامه بعد ذلك بالقوانين رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، ورقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ورقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وآخرها بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . ويتناول الكاتب تطور المجلس منذ أول قانون ينشأه الى آخر قانون صدر بشأنه » .

وهو بحكم وظيفته هذه يؤدي دورا أساسيا في  
معاونة الادارة على سلوك الطريق السليم ،  
تنفيذا وتشريعا ، ودوره في هذا الشأن مزدوج :

— فهو من ناحية يشير عليها بنظر في شكل  
فتوى ترشدها الى الحل السليم لما يستشكل  
عليها من حالات تطبيق القوانين واللوائح ، أو في  
شكل تشريع واضح ومنضبط يحقق أهدافها  
ويجذبها في نفس الوقت الوقوع في خطأ تطبيق  
القانون أو تأويله .

— ومن ناحية أخرى يقوم بدوره كجهاز رقابي  
على تصرفات جهات الادارة ، حيث يسلط عليها  
رقابته القانونية للتعرف على مدى شرعيتها

تحدد وظيفة المجلس في مهمتين أساسيتين :  
فهو مستشار الدولة في الفتوى والتشريع ،  
وقاضيا في المنازعات الادارية والمحاکمات  
القائمية .

عبد الرحمن عثمان  
مدير ادارة بالجهاز المركزى  
للتنظيم والادارة



ويردها الى طريق الصواب ان هى حانت عنه ، باعتبار أن القسم القضائى فى المجلس هو نوع من المحاكم القضائية التى تملك الحكم على الجهات الادارية بالغاء قراراتها المعيبة والزامها بأن تعطى كل ذى حق حقه ، كما تملك أيضا سلطة ردع العاملين ، حيث تحاكم من يرتكب منهم ذنبا اداريا يسوغ الحكم عليه بالعقوبة التأديبية المناسبة من بين العقوبات المقررة قانونا .

ولكى ينجح المجلس فى تأدية رسالته ، يجب أن يكون وثيق الصلة بالجهات الادارية متعاونا معها فى نشاطها تعاوننا تاما ، حتى تسير على سنن القانون وهدية ، ولذلك ينبغى أن يدرك كل عضو فيه حقيقة وضعه بالنسبة لجهة الادارة كمرشد ومبصر لها ، وهذا يتطلب بالضرورة أن يحس أعضاء المجلس باحتياجات الادارة ومتاعبها وبمهمتها الدقيقة فى التوفيق بين أداء الوظيفة الادارية بالكفاءة المطلوبة لتسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد وبين المحافظة على حقوق الأفراد ، ومن هنا فانه من الضرورى أن يتفاعل هؤلاء الأعضاء مع الادارة بحيث يتأثرون بها ويؤثرون فيها فيأخذون من خبراتها بقدر ما يعطونها من خبراتهم . وبهذا تنهيا الظروف لكى يؤدى المجلس دوره بالصورة التى من أجلها تأسس ، ويتوافر الاقتناع لدى الجهات الادارية بالالتجاء اليه بدلا من أن تتجنبه ، وبذلك يتحقق التعاون بينهما بما يحقق الفائدة المرجوة .

وباستظهار أحكام القانون الحالى للمجالس للتعرف على مدى تحقيقه لهذه الأهداف تبنت لنا بعض الملاحظات نتناول عرضها مشفوعة برأينا فى شأنها .

#### أولا : الهيكل التنظيمى للمجلس

يتكون مجلس الدولة من ثلاثة اقسام هى :

١ - القسم القضائى .

٢ - قسم الفتوى .

#### ٣ - قسم التشريع .

##### ١ - وفيما يتعلق بالقسم القضائى :

يلاحظ على تشكيل هذا القسم أن القانون أدخل المحاكم التأديبية ضمن الوحدات التى يتألف منها ، وكان النص على انشائها وكيفية تشكيلها واردا من قبل فى قانون النيابة الادارية . وقد لوحظ على التشكيل الحالى لهذه المحاكم أن كل أعضائها هم من أعضاء المجلس ، بينما كان تشكيلها السابق يتضمن موظفا من الجهاز المركزى للمحاسبات أو من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحسب ما اذا كانت المخالفة التى ارتكبها العامل المقدم الى المحاكمة مالية أو ادارية .

ولما كانت الحكمة فى رأينا من ادخال العنصر الادارى ضمن تشكيل هذه المحاكم ، وهى الامانة من الخبرة الادارية المتوافرة لدى الأعضاء الاداريين فى شرح وتوضيح ما يتطلب ذلك من المخالفات المطروحة على المحكمة ، مع تحقيق قدر من التعاون بين المجلس والادارة ، وهو ما ننادى به للربط بين الفكر الادارى وبين الفكر القانونى ، واذ لم نثبت الحكمة من استبعاد هؤلاء الأعضاء من تشكيل تلك المحاكم . . لذلك فانتنا نرى العودة الى النظام السابق تحقيقا لتلك الغاية .

##### ٢ - وفيما يتعلق بقسم الفتوى :

أفرد القانون فصلا خاصا لهذا القسم مستقلا عن قسم التشريع بعد أن كنا مدمجين فى القانون السابق فى قسم واحد هو القسم الاستشارى للفتوى والتشريع .

ويتكون قسم الفتوى من ادارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة (م ٥٨ من القانون) .

وأجازت المادة ٦٠ فى فقرتها الثانية انشاء لجنة أو أكثر بقرار من الجمعية العمومية للمجلس تتخصص فى نوع معين من المسائل بمقد اختصاصها الى جميع ادارات الفتوى .

ويلاحظ في هذا الشأن :

( ١ ) ان البناء التنظيمي الاساسي للدولة يشتمل ، بالإضافة الى الجهات التي أشارت اليها المادة ٥٨ ، على وحدات الحكم المحلي والمؤسسات العامة . واذ ينبغي أن تكون المكونات التنظيمية لقسم الفتوى متمشية مع مكونات هذا البناء .. لذلك فاننا نرى تعديل المادة ٥٨ ليشتمل نصها على ادارات مختصة لوحدات الحكم المحلي والمؤسسات العامة .

(ب) انه في ظل سريان قانون نظام العاملين المدنيين الملقى رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، كانت هناك ادارة مخصصة للفتوى في مسائل العاملين على مستوى الدولة ، حيث كان القانون المذكور ينص على اختصاص مجلس الدولة دون غيره بإبداء الرأي مسببا فيما يطلبه الوزارات والمحافظات فيما يتعلق بتطبيق احكام هذا القانون ، وذلك عن طريق ادارة الفتوى والتشريع التي تخصص لهذا الغرض .

وكان الهدف من هذا النص هو تفادي تضارب الفتوى في تلك المسائل مع ضمان وحدة الرأي الذي يصدر عن ادارة واحدة مخصصة لهذا الغرض ، حيث كان أمر الفتوى في هذه المسائل قبل العمل بهذا القانون شتاعا بين عدة جهات ، فديوان الموظفين السابق وادارات الشبثون القانونية بالوزارات ، وادارات الفتوى بالمجلس جميعها كانت تملك الفتوى ، ولهذا فقد لوحظ تعدد الرأي في الموضوع الواحد تبعا لتعدد هذه الجهات . واذ كانت هذه الظاهرة مثار شكوى الجهات الادارية بالنظر لما تسببته من عدم استقرار اوضاع العاملين ، فقد عمل المشرع على علاجها بإيراده النص المشار اليه ، اختص بموجبه المجلس وحده بالفتوى في شئون العاملين عن طريق ادارة واحدة خصصت لهذا الغرض .

وتنفذا لهذا النص خصص المجلس ادارة الفتوى للجهازين المركزيين للتنظيم والادارة والمحاسبات للاقتاء في شئون العاملين بالقطاعين

الحكومي والعام ، واستمر هذا الوضع قائما الى ان ألغى قانون نظام العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وكذا لائحة نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠١ لسنة ١٩٦٦ ، وحل محلها القانونان رقم ٥٨ ورقم ٦١ لسنة ١٩٧١ متضمنين النص على اختصاص مجلس الدولة دون غيره بإبداء الرأي فيما يتعلق بتطبيق احكامهما عن طريق ادارة الفتوى المختصة .

واذ كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الملقى ينص على تخصيص ادارة للفتوى في شئون العاملين ، بينما ينص القانون الجديد على أن يكون إبداء الرأي عن طريق ادارة الفتوى المختصة ، فبعد امت المغايرة في الصياغة بين النصين إلى مغايرة في الحكم بينهما . فموجب القانون الملقى لم تكن توجد سوى ادارة واحدة للفتوى في مسائل العاملين على مستوى الدولة . أما في القانون الجديد ، فان مؤدى النص الوارد به هو تعدد الادارات التي تبدي الرأي في هذه المسائل تبعا لتعدد الادارات المخصصة للجهات الادارية المنصوص عليها في قانون المجلس واختصاص كل ادارة بإبداء الرأي الذي تطلبه الجهة المختصة ، وقد ذهب مجلس الدولة الى ذلك فعلا ، فألغى الادارة التي كانت مخصصة للاقتاء في تلك المسائل ، تاركا الأمر لكل ادارة من ادارات الفتوى بالمجلس لتبدي الرأي الذي تطلبه الجهة الادارية المختصة .

وقد لاحظ مؤتمر القادة الإداريين المنعقد في الفترة من ١٩٧٢/٤/٨ الى ١٩٧٢/٥/٤ لدراسة دور المنظمة في رفع كفاءة العاملين في الحكومة والقطاع العام أن قيام كل ادارة من ادارات الفتوى بالاقتاء في شئون العاملين قد يؤدي الى تضارب الرأي من ادارة الى أخرى في الموضوع الواحد ، وأن تضارب الفتاوى من شأنه زعزعة المراكز القانونية للعاملين ، وعدم استقرارها ، الأمر الذي يؤثر على معنوياتهم ويضعف من كفاءتهم في الأداء ، لذلك فقد أوصى المؤتمر بالعودة الى تخصيص ادارة واحدة للفتوى في شئون



العاملين بالقطاعين الحكومي والعام ، كما كن متبعين في الماضي ، تلافيا لتضارب الفتوى وتحقيقا لوحدة الرأي على أن تعزز هذه الادارة بأعضاء متخصصين في شئون التوظيف وتزويدهم بالتطورات الحديثة في العلوم الادارية ، احكاما للربط بين الفكر القانوني والفكر الاداري .

وقد كن المأمول أن يتضمن قانون المجلس الجديد — وقد صدر في تاريخ لاحق — نصا بتقنين هذه التوصية ، أو يقوم المجلس بتخصيص ادارة لهذا الغرض ، تحقيقا للهدف الذي تغيبته توصية المؤتمر .

وفي رأينا أنه لا يغنى عن تخصيص ادارة لهذا الغرض ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٦٠ من قانون المجلس التي تجيز انشاء لجنة أو أكثر تتخصص في نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها الى جميع ادارات الفتوى ، لأنه وفقا لنص المادة ٦١ من القانون « لرئيس ادارة الفتوى أن يحيل الى اللجنة المختصة ما يرى احواله اليها لأهميته من المسائل التي ترد اليه لبدء الرأي فيها » .

ولهذا فان أمر احوالة المسائل الخاصة بشئون العاملين الى اللجنة المتخصصة — بفرض وجودها — متروك لتقدير رئيس ادارة الفتوى المختصة بحسب درجة الأهمية التي يراها للموضوع المعروض ، وهو قد لا يرى احواله الى اللجنة ويتصدى له بالرأي ، وفي هذه الحالة قد يتعارض الرأي الذي تبديه الادارة التي يشرف عليها مع رأي آخر تبديه ادارة أخرى في نفس الموضوع رأت هي الأخرى عدم احواله الى اللجنة أو يتعارض مع الرأي الذي تبديه اللجنة في الموضوع ، رأت ادارة ثالثة احواله اليها .

ولا يخفى أن اختلاف الرأي في الموضوع الواحد كثيرا ما يؤدي الى نتائج خطيرة حيث تطبق جهة الادارة فتوى من شأنها تحميل الخزانة العامة أو العاملين أعباء مالية ، ثم تفاجأ هذه الجهة

بعد تطبيق هذه الفتوى بصدور فتوى أخرى مخالفة يؤدي تطبيقها الى نتائج عكسية تزعزع اوضاعا استقرت منذ زمن .

### ٣ - وفيما يتعلق بقسم التشريع :

لنرد القانون لهذا القسم فصلا مستقلا عن قسم الفتوى بعد أن كان يجمعها قسم واحد في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وهو اتجاه محمود من المشرع خصوصا بعد أن تزايدت التشريعات منذ قيام الثورة بشكل ملحوظ ، وأصبح من الضروري مواجهة هذه الزيادة بجهاز مستقل متخصص مزود بأعضاء متفرغين يتمتعون بكفاءة عالية وخبرة طويلة في الصياغة والاعداد .

وقد جعل القانون مهمة هذا القسم الأساسية هي صياغة التشريعات ، وإجاز للجهات الادارية أن تعهد اليه باعداد التشريعات ( م ٦٣ ) وهو في الحالتين مسئول عن مراجعة التشريع مراجعة دقيقة تكفل له الدقة والوضوح في التعبير السليم عن الأغراض المقصودة منه ، وتحديد الحقوق والالتزامات التي تنشأ عنه تحديدا واضحا يكفل سلامة التطبيق واستقرار المراكز القانونية للأطراف التي يعينها التشريع .

ويقرر قانون المجلس في الفقرة الثانية من المادة ٦٢ دعوة رئيس ادارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للاشتراك في المداولات ، ويكون له فيها صوت محدود .

ولما كانت حكمة هذا النص هي الاستشارة بما يكون لدى ادارة الفتوى المختصة من ملاحظات وآراء تفيد في مراجعة التشريع الجديد ، لأن الفتوى هي تطبيق للقوانين واللوائح القائمة ومن يمارسونها هم اقدر الناس على تعرف ما بها من قصور وأوجه علاجه ، فالتنا نرى أنه من المفيد أيضا ايجاد قدر من التنسيق والتعاون بين قسم التشريع وبين جهات الادارة بحيث يدعى كذلك ممثل الجهة الادارية المعنية بالتشريع المقترح

## ثانيا : الاختصاصات وكيفية ممارستها

### ١ - بالنسبة لاختصاص القسم القضائي :

(أ) حددت المادة العاشرة من القانون اختصاص محاكم مجلس الدولة بالفصل في المسائل المبينة في البنود الواردة في هذه المادة .

وبلاحظ على هذا التحديد أن القانون أخرج من اختصاص هذه المحاكم المنازعات المتعلقة بالعاملين في شركات القطاع العام ، عدا ما نصت عليه المادة ١٥ من اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع منهم ، وكذلك بنظر الطعون في الجزاءات الموقعة عليهم في الحدود المقررة قانونا .

ويبدو أن ذلك يرجع إلى أن قانون المجلس يجعل في الأصل من اختصاصه بالفصل في منازعات العاملين هو بتوافر صفة الموظف العام في رافع الدعوى ، وهو من يعمل في خدمة أحد الأشخاص الإدارية العامة ، واذ تتخذ شركات القطاع العام شكل الشركة المساهمة ، وهي من أشخاص القانون الخاص ، فإن العاملين بها لا تتوافر لهم تلك الصفة وبالتالي تخرج منازعاتهم من اختصاص القضاء الإداري .

إلا أنه لما كان قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ يتضمن نصا يقضي باختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في الجزاءات الموقعة عليهم في الحدود التي نص عليها ، كما أن القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ كان يقضي باختصاص هذه المحاكم بتأديبهم ، واذ أصبحت هذه المحاكم بمقتضى قانون المجلس الجديد تشكل جزءا من القسم القضائي به ، فقد لزم الأمر بالضرورة أن يتضمن هذا القانون النص على الاختصاص المقرر لها بمقتضى القانونين سالفى الذكر وهو ما تضمنته المادة ١٥ من قانون المجلس .

ونحن نرى في هذا الشأن :

— أنه وإن كان قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام يقضى بأن تتخذ شركات

ليتولى شرح المبادئ التي يقوم عليها ويتبادل الأفكار المتعلقة به ويشارك في المداولات الخاصة به ، ويكون له فيها صوت محدود كذلك .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية في تزايد مستمر ، وهي تمثل جانباً كبيراً من تشريعات الدولة . ونظراً لأن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هو الجهة المهيمنة بحكم قانون إنشائه على شئون الخدمة المدنية ، فهو يمارس اختصاصاته في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة وكذلك في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والجمعيات التابعة لها .

ومن الاختصاصات المخولة له ، اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها ، وله أيضاً سلطة الإشراف على تنفيذ هذه القوانين واللوائح في تلك الجهات .

فاذا كانت الحكمة من إشراك رئيس إدارة الفتوى المختصة في المداولات عند نظر التشريعات في قسم التشريع هي — كما ذكرنا — الاستشارة برأيه في مراجعة التشريع الجديد ، فإن هذه الحكمة تتحقق كذلك بدعوة ممثل للجهاز عند نظر التشريعات المتعلقة بشئون العاملين للاستشارة أيضاً برأيه على ضوء ما تجمع لديه من تجارب لازمت تطبيق التشريع القائم وما توافر له من دراسات ميدانية تفيد في شرح الجوانب العملية والاعتبارات الإدارية التي يقوم عليها التشريع الجديد . ولاشك أن التشريع يكون أوفى في تحقيق أهدافه إذا اجتمعت له بجانب خبرة الرأي القانوني وفن الصياغة ، حصيلة من الخبرة الإدارية والعملية في الموضوع الذي ينظمه .

ولهذا ندّينا نرى تعديل قانون المجلس بحيث يتضمن كذلك دعوة ممثل الجهة الإدارية المعنية بجانب رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بها ، والاشتراك في المداولات المتعلقة بهذه التشريعات تعميماً للفائدة المنشودة .



القطاع العام شكل الشركة المساهمة ، الا أنها في واقع الامر مرافق اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروعات اقتصادية وفقا للخطة العامة للتنمية، شأنها شأن المؤسسات العامة التي تقوم في مجال نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي وتحقيق أهداف خطة التنمية . فاذا كان العاملون في هذه المؤسسات هم موظفين عموميين حسبما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري ، فالتنا نرى أن العاملين بتلك الشركات ، ولو أنها أشخاص معنوية خاصة ، هم في حكم الموظفين العموميين . ومما يعزز هذا الرأي :

١ - أن الفريقين يخضعان لنظام قانوني واحد يقوم على وحدة المعاملة بينهما ، وهو يجيز تبادل النقل بين العاملين في الشركات وبين العاملين في المؤسسات والهيئات العامة والجهات الحكومية - مركزية كانت أو محلية - والنقل كما هو معروف إنما يتم الى جهات تتماثل فيها المراكز القانونية .

٢ - أن المشرع يتجه الى توحيد المعاملة المالية بين العاملين في الحكومة وبين العاملين في المؤسسات العامة والشركات التي تتبعها ( القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٢ ) . بالإضافة الى هذا فإنه بتاريخ ٢٨ مايو سنة ١٩٧٢ صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ في شأن الفصل بغير الطريق التأديبي ، وتضمنت المادة الثالثة منه النص على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في الطلبات التي يقدمها العاملون باحدى وظائف الجهاز الإداري للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية بالطعن في القرارات النهائية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبي . ومن المعروف أن شركات القطاع العام هي من الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة .

ويستفاد من هذه القوانين أن المشرع يتجه الى اعتبار العاملين في شركات القطاع العام في حكم الموظفين العموميين .

فاذا كان الامر كذلك فإنه تمشيا مع هذا

الاتجاه يكون لا وجه للتفرقة في تحديد جهة الاختصاص القضائي بنظر المنازعات المتعلقة بالعاملين في القطاعين الحكومي والعام ، فتختص محاكم القضاء الإداري بالفصل في كافة المنازعات الخاصة بالعاملين في الحكومة والمؤسسات العامة ، وبعض المنازعات المتعلقة بالعاملين في الشركات العامة ، ومن غير السائع تبعض اختصاص مجلس الدولة بالنسبة لهؤلاء ، فيختص بنظر بعض منازعاتهم دون البعض الآخر .

ومما تجدر الإشارة اليه هنا أن مؤتمر القادة الإداريين السابق الإشارة اليه لاحظ أن المجلس يختص بالفتوى في مسائل العاملين بتلك الشركات . الا أنه لايفصل في كافة المنازعات القضائية الخاصة بهم ، حيث تختص ببعضها المحاكم العمالية . وعملا على توحيد المفاهيم التي يقوم عليها النظام القانوني لهؤلاء العاملين بين جهتي الفتوى والقضاء أوصى المؤتمر بأن يختص المجلس بالفصل في كافة المنازعات القضائية المتعلقة بهم واستصدار التشريع اللازم بذلك .

الا أن قانون المجلس الجديد صدر بعد ذلك غير متضمن النص على اختصاصه بنظر كل هذه المنازعات . ولهذا فالتنا نرى تعديل القانون بما يحقق هذه التوصية بحيث يتضمن النص في المادة العاشرة منه على اختصاص محاكم المجلس بالفصل في كافة المسائل المبينة في هذه المادة المتعلقة بالعاملين في الوحدات الاقتصادية كذلك .

- ويلاحظ بصدد القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ السابق الإشارة اليه أنه صدر سابقا على صدور قانون المجلس رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . الا أن هذا القانون اغفل النص على اختصاص المجلس بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطلبات التي يقدمها العاملون بالوحدات الاقتصادية بالطعن في القرارات التي تصدر بفصلهم بغير الطريق التأديبي ضمن الاختصاصات التي حددتها المادة العاشرة . وهذا نقص كان من الواجب تلافيه حتى يصدر القانون شاملا لكافة الاختصاصات المخولة للمجلس .

(ب) باستظهار اختصاصات محكم المجلس  
يبين أن من بينها اختصاص الفصل في المنازعات  
الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة  
للموظفين العموميين أو لورثتهم. وهذا المنازع  
في كثير من الحالات تكون متشعبة ومعقدة لتعدد  
وتداخل التشريعات التي تحكمها . مثال ذلك  
الاحكام المتعددة لكادر العمال الصالحين في سنة  
١٩٤٤ ولا زالت بعض احكامه سارية حتى الآن .

ولما كان من الاهمية بمكان عرض الجوانب  
المختلفة للنزاع المطروح على المحكمة والتطور  
التاريخي للتشريع الذي يحكمه وآثاره خصوصا  
بالنسبة للمنازعات ذات الصلة العامة .

واذ يفصل القضاء الاداري في تلك المنازعات  
في ضوء ما تقدمه الجهات الادارية المختصة من  
معلومات . وهذه المعلومات في كثير من الحالات  
يشوبها القصور حيث تقدمها ادارات شئون  
العمال التي هي بوضعها الحالي غير ملزمة بالمما  
كافيا بالنواحي الوظيفية والتطور التاريخي  
للتشريع الذي يحكم موضوع النزاع المطروح ،  
ومن ثم فان الدفاع القائم على هذه المعلومات  
يكون قاصرا مهما اجتهدت ادارة قضايا الحكومة  
في تدعيمه بالدفاع القانوني ، وبالتالي يكون الحكم  
المبنى عليها قاصرا كذلك .

واذا اخفنا في الاعتبار ان الاصل هو احترام  
الاحكام ، بل وتطبيقها على المشكلات المتماثلة في  
الجهات الادارية المختلفة حسب المنازعات فانه  
يتضح لنا اهمية طرح وجهة نظر الحكومة كاملة  
على القضاء الاداري في المنازعات التي ينظرها  
حتى تصدر احكامه على بينة من الوقائع  
والتطورات العملية . ولهذا فقلنا نرى ان يكون  
علاج ذلك بأحد طريقتين :

أولا : تعديل قانون المجلس بحيث يعتبر الجهاز  
المشرف على شئون الخدمة المدنية في الدولة طرفا  
في كل نزاع يطرح على المحكمة الادارية العليا  
متعلقا بالعمال المدنين .

وبالنسبة لمحكمة القضاء الاداري والمحاكم  
الادارية يكفي باخطار الجهاز بصورة من كل حكم  
يصدر منها متضمنا مبدءا عاما جديدا حتى ينبه الى  
طلب الطعن فيه كلما رأى وجها لذلك على ان  
تتولى مسئولية هذا الاخطار الجهة التي تباشر  
الدعوى امام محكم المجلس .

ثانيا : تعديل القانون بالزام مفوضي الدولة قبل  
اعداد تقاريرهم في القضايا ذات الصلة العامة  
ان يطلبوا رأى جهاز الخدمة المدنية في هذه  
القضايا ، ويلتزموا بطرح هذا الرأى على  
المحكمة التي تنظر الدعوى .

(ج) يحدد قانون نظام العاملين المدنيين  
العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على  
العاملين ، وهذه العقوبات تتدرج في الشدة ،  
فتبدأ بعقوبة الانذار وتنتهي بعقوبة الفصل من  
الخدمة تبعا لجسامة الفعل الذي يرتكبه العامل .

ولما كان قانون المجلس يحدد المسائل التي  
تختص محاكمه بالفصل فيها ومن بينها الطلبات  
التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات  
النهائية للسلطات التأديبية ( مادة ١٠ بند تاسعا )  
واناط هذا الاختصاص بالمحاكم التأديبية ، وأجاز  
في المادة ٢٣ منج الطعن في الاحكام التي تصدرها  
هذه المحاكم امام المحكمة الادارية العليا ، فانه  
من المتصور طبقا لذلك ان قرارا يصدر من الجهة  
الادارية بتوقيع عقوبة الانذار وهي ابسط العقوبات  
التأديبية يكون محل طعن قضائي امام المحكمة  
التأديبية ، ثم يصل هذا الطعن الى أعلى جهات  
القضاء الاداري .

ولا شك ان اجراءات هذا الطعن التي تبدأ  
بالتظلم الاداري من القرار المطعون فيه ثم رفع  
الدعوى امام المحكمة التأديبية في حالة رفض  
التظلم صراحة أو ضمنا والفصل في الدعوى ثم  
الطعن في الحكم الذي تصدره هذه المحكمة امام  
المحكمة الادارية العليا ، كل هذا يستغرق جهدا  
ووقتا يمتد الى عدة سنوات لا جدال في ان  
اعضاء المجلس في حاجة اليه للبت في مسائل  
أكثر اهمية .



ولهذا فأننا نرى أن يستبعد من اختصاص المحاكم التأديبية نظر الطعون في القرارات التأديبية المتضمنة للعقوبات البسيطة ، على أن يوضع نظام بديل يكفل للعاملين حق التظلم من هذه القرارات والبت فيما يقدمونه من تظلمات على أساس من القانون كأن تشكل في كل جهة إدارية لجنة تكون لها سلطة البت بصفة نهائية في التظلمات التي تقدم من هذه القرارات .

## ٢ - بالنسبة لاختصاص قسم الفتوى :

تختص إدارات الفتوى بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات الإدارية ويفحص التظلمات الإدارية ( م ٥٨ فقرة ثانية ) .

وتنص المادة ٦٦ في الفقرة ١ على أن تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبقا في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي نحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

ويجيز القانون لمن يطلب إبداء الرأي في هذه المسائل أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر فيها . كما يجوز له أن يندب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين ويكون لهم - وأن تعدوا - صوت واحد في المداولات ومن واقع التجربة تبنت لنا في هذا الشأن الملاحظات التالية :

— مازال أسلوب مهارة المجلس لاختصاصه بالفتوى بعيدا عن أن يتحرى اتفاق الرأي القانوني مع مقتضيات المالية والنواحي الوظيفية .

— ينظر المجلس إلى ما تعرضه عليه الجهات الإدارية من مشاكل نظرة محدودة بما تعرضه الجهة طالبة الرأي دون أن يمد بصره إلى أبعاد المشكلة الحقيقية لتقدير حجمها وأعبائها فيما

لو تبين أنها مشكلة عامة تمس العديد من الأفراد أو تقلب أوضاعا مستقرة أو ترتب أعباء مالية .

وفي هاتين الصورتين يبتعد المجلس كثيرا عن دوره الحقيقي كما أوضحناه في صغر حديثنا وهو دور معلونة الإدارة بعد التفاعل معها والاحساس بمتاعبها والصعوبات التي تواجهها وليس دور القاضي الذي يتناول المشكلة من زاوية قانونية مجردة معزولة عن الواقع ومشاكله . ولقد ووجهت الدولة مرارا بفتاوى أصر عليها المجلس وكانت نتيجتها زعزعة أوضاع استقرت منذ زمن . وأغلب الظن أن المجلس لو استقبل له هذا الاستقرار ووقف عنده وأعطاه وزنه الحقيقي لحاول أن يبقى عليه مادام القانون لا يرفضه .

ومثل هذه الاعتبارات الواقعية لا يمكن أن تتضح إلا بمداومة الاتصال بالجهات الإدارية المتخصصة للوقوف على خبراتها ومعلوماتها عن تطور المشكلة كأن يتم الاتصال قبل الفتوى بالجهاز المشرف على شئون الخدمة المدنية في مسائل العاملين للاستشارة بما لديه من معلومات، الأمر الذي لم يحدث مطلقا رغم ما في ذلك من فائدة محققة تثير الطريق أمام جهة الفتوى وتجعل فتواها أقرب إلى الواقع .

— كانت المادة ٤٧ من القانون السابق رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ المتبيلة للمادة ٦٦ من القانون الحالي تحدد اختصاصات الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، ومنها إبداء الرأي في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

وأجازت تلك المادة لمن طلب إبداء الرأي في هذه المسائل أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية العمومية عند النظر فيها . كما أجازت له أن يندب من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين عددا لا يجاوز أربعة ، ويكون لكل منهم صوت محدود في المداولات ، وفي تطبيق هذه المادة أثر جدل

فعاليتها ، حيث لا يمارس هذا الحق . ولذلك  
فإننا نرى علاج هذا الأمر بما يؤدي الى تحقيق  
تلك الغاية .

ولما كانت مسائل العاملين التي تعرض على  
الجمعية العمومية تنقسم في كثير من الحالات بطابع  
العمومية ، وهي تحمل الخزانة العامة أعباء  
مالية مرهقة . فقد أوصت اللجنة الوزارية  
لبرنامج العمل الوطني بأن ترجع الجهات الادارية  
الى وزارة الخزانة قبل تنفيذ الفتاوى التي تصدر  
في هذه المسائل العامة ، وأعطت اللجنة لوزير  
الخزانة سلطة مراجعة هذه الفتاوى ، وعرض  
الأمر على مجلس الوزراء في الحالات التي يرى  
فيها عدم تنفيذ الفتوى .

وعلا على تفادي هذا الأمر ، او على الأقل  
التقليل من حدوثه ، ولكي تعيش الجمعية  
العمومية في واقع المشكلات الوظيفية المطروحة  
عليها وتلم بحجمها واعبائها المالية وتحيط  
بالاوضاع الوظيفية القائمة ، فإننا نرى دعوة  
الجهاز المشرف على شئون الخدمة المدنية  
لحضور جلساتها عند نظر تلك المسائل بممثلين  
عنه يتبادلون مع أعضائها الرأي والفكر ،  
وتستفيد بخبرتهم العملية المستمدة من ممارسة  
الجهاز لاختصاصاته في الجهات الادارية المختلفة  
وبذلك يتوافر لها الإلمام الكافي بالجوانب المختلفة  
لتلك المشكلات ويتحقق فيما تصدره من فتاوى  
الربط بين الفكر الاداري وبين الفكر القانوني  
مع الموازنة بين الصالح العام وبين صالح  
الأفراد . وبذلك يحقق المجلس رسالته في معاونة  
الادارة والتفاعل معها في تذليل ما يواجهها من  
صعوبات .

### ثالثا : فيما يتعلق بالإجراءات

يلاحظ أن قانون المجلس رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦  
كان يجعل الفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون  
العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات  
التأديبية من اختصاص محكمة القضاء الاداري  
أو المحاكم الادارية ، تبعا للدرجة المالية التي  
يشغلها الموظف . فإذا كان شاغلا للدرجة

حول مدى سلطة من هم بدرجة وزير في طلب  
الاحالة الى الجمعية العمومية وحضور جلساتها،  
وكان المجلس يرى أن هذا الحق لا يمتد اليهم .  
وحسنا لهذا الجدل عدلت هذه المادة بمقتضى  
القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ بحيث يتسع نصها  
ليشمل هؤلاء كذلك .

وكان الهدف من هذا التعديل هو تبسيط  
واختصار الاجراءات مع تحقيق المرونة في عرض  
المسائل الهامة على الجمعية العمومية للبت فيها  
بما تتطلبه من سرعة .

الا أن القانون الحالي حدد في المادة ٦٦ من  
يملكون سلطة الاحالة الى الجمعية العمومية ،  
وهم رئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية  
ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ورئيس مجلس  
الدولة فقط ، وجعل للمندوبين الحاضرين عنهم  
صوتا واحدا في المداولات ، وأن تعددوا .

ومعنى هذا أن المشرع عاد الى الوضع السابق  
قبل التعديل الذي صدر به القانون رقم ٨٦ لسنة  
١٩٦٩ ، مستبعدا بذلك رؤساء الجهات الادارية  
ممن هم بدرجة وزير كبعض المحافظين ورؤساء  
الاجهزة المركزية من بين من لهم حق الاحالة ،  
ولا نجد لذلك تبريرا .

كما أنه انقص عدد أصوات المندوبين الحاضرين  
جلسات الجمعية الى صوت واحد بعد أن كانت  
أربعة أصوات في القانون السابق ، وحكمة هذا  
التعديل غير واضحة ، اللهم الا أن يكون الهدف  
هو ألا تكون أصوات هؤلاء المندوبين مرجحة  
للرأي الذي تتجه اليه جهتهم الادارية في الوقت  
الذي يرفضه بعض أعضاء الجمعية العمومية .

ومع أن الحكمة التي تغياها القانون من حضور  
طالب الرأي جلسات الجمعية بنفسه أو بمندوبين  
عنه هي توثيق الصلات بين المجلس وبين جهات  
الادارة وتبادل الفكر بينهما في المسائل المعروضة  
مع تنوير أعضاء الجمعية العمومية ببعض  
الجوانب التي قد لا يكتفى في توضيحها العرض  
المكتوب ، الا أن الممارسة قد أفقدت هذه الصلة



السابعة أو ما فوقها ، كان الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري . أما إذا كان شاغلا لدرجة أدنى من ذلك انعقد الاختصاص للمحكمة الإدارية ونص القانون على المواعيد والاجراءات والقواعد التي تتبع في رفع الدعوى ، وهي قواعد موحدة ، سواء كانت الدعوى مرفوعة أمام محكمة القضاء الإداري أو أمام المحكمة الإدارية .

إلا أن القانون الجديد ، إذ أضاف المحاكم التأديبية إلى المحاكم التي يتألف منها القسم القضائي بالمجلس ، فقد حدد اختصاصها بالمسائل التالية :

١ - نظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين .

٢ - نظر الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

٣ - الطعن في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود التي يقررها قانون نظامهم .

وباستظهار هذه الاختصاصات يبين أن القانون نقل الاختصاص بنظر طلب إلغاء القرارات التأديبية الوارد في البند ٢ من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية إلى المحاكم التأديبية . إلا أنه بمراجعة القواعد المتعلقة بالإجراءات القضائية التي تتبع أمام هذه المحاكم يبين أنها لا تتضمن الإجراءات المتعلقة برفع الدعاوى الخاصة بطلب إلغاء هذه القرارات وهذا نقص ينبغي استكماله ضمانا لسلامة الدعوى .

### ملاحظات عامة :

١ - حددت المادة ٤٩ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، السلطات التأديبية المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون ، وكيفية التظلم منها أو الطعن فيها ، وتضمنت النص على اختصاص المحاكم التأديبية بما يلي :

١ - الفصل في الطعن في جزاءات خفض المرتب ، وخفض الوظيفة ، وخفض المرتب والوظيفة معا التي توقع على العاملين شاغلي وظائف المستوى الثالث والثاني والأول .

٢ - الفصل في الطعن في جزاء الفصل من الخدمة بالنسبة للعاملين شاغلي وظائف المستوى الثالث :

٣ - توقيع جزاءات خفض المرتب ، وخفض الوظيفة ، وخفض المرتب والوظيفة معا على العاملين الشاغليين لوظائف الإدارة العليا .

٤ - توقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثاني وما يعلوه .

وتضمنت هذه المادة النص على أن تكن أحكام المحاكم التأديبية نهائية وبالنسبة للأحكام التي تصدر بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثاني وما يعلوه ، فيجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلان العامل بالحكم .

ومفاد هذا النص أن الأحكام التي تصدرها المحكمة التأديبية ، سواء ما كان منها متعلقا بالطعن المرفوعة من العاملين في الجزاءات الموقعة عليهم ، أو تلك التي تصدرها المحكمة بتوقيع العقوبات التي تدخل في نصها القانوني غير قابلة للطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا عدا الأحكام التي تصدرها بتوقيع عقوبة الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثاني وما يعلوه ، فهذه يجوز الطعن فيها أمام هذه المحكمة خلال المدة التي حددها النص .

وإذ صدر - لاحقا لهذا القانون - قانون مجلس الدولة الجديد محدد اختصاص المحاكم التأديبية بالفصل في المسائل التي سبقت الإشارة إليها ونصت المادة ١٩ منه على أن توقع هذه المحاكم الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في

القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم ، كما نصت المادة ٢٢ على أن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا في الأحوال المبينة في المادة ٢٣ .

وقد جاء هذا النص مطلقا غير مقترن بالقيد الذى نصت عليه المادة ٤٩ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام كما تضمنت المادة ٤٤ من قانون المجلس النص على أن ميعاد رفع الطعن الى المحكمة الادارية العليا ستون يوما من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه .

لذلك فإنه يثور التساؤل هنا عن مدى قيام تعارض بين الأحكام المشار اليها الواردة في القانونين .

وقد يذهب رأى الى أن قانون المجلس . وقد صدر لاحقا لقانون نظام العاملين بالقطاع العام ، فإنه يعتبر معدلا وناسخا لما يتعارض معه من أحكام ورتت في هذا القانون ، واذ يجوز قانون المجلس في المادة ٢٣ منه الطعن في الأحكام التى تصدرها المحاكم التأديبية أمام المحكمة الادارية العليا خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم ، فإن هذه المادة تكون هى الواجبة التطبيق بالنسبة لكافة الأحكام التى تصدرها هذه المحاكم ، سواء كان الحكم صادرا فى دعوى تنظرها المحكمة عن مخالفة ارتكبتها العامل . وأيا كانت درجة جسامة العقوبة التى أوقعتها أو كان الحكم صادرا فى طعن لقامه العامل فى أحد الجزاءات التى نص عليها قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

وقد يذهب رأى آخر الى أن القواعد التى أوردها قانون نظام العاملين بالقطاع العام فى هذا الشأن هى قواعد خاصة قصد بها تنظيم أحكام تأديب العاملين الخاضعين له على نحو يحقق سرعة مواجهة ما يرتكبونه من مخالفات ، بالنظر لطبيعة العمل فى وحدات هذا القطاع باعتبارها وحدات انتاج تضطلع بدور هام فى تنمية الاقتصاد القومى ، ومن ثم فإن أى تقصير أو

انحراف فى أداء العمل بها يجب أن يواجه بالحزم والسرعة فى توقيع العقوبة المناسبة حتى تحقق فعاليتها فى تقويم ما أعوج من سلوك هؤلاء العاملين ، وتحقيق فى نفس الوقت أثرها فى تجنب ارتكاب مثل هذه الأخطاء .

وإذا كانت الأحكام الواردة فى قانون مجلس الدولة فى هذا الشأن تمثل الأحكام العامة ، وهى تطبق ، إذا لم تكن ثمة قواعد خاصة ورتت فى تشريع آخر يقبدها ، فإنه بناء على ذلك تظل أحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام فى هذا الخصوص هى الواجبة التطبيق باعتبارها أحكاما خاصة لا تنال منها الأحكام العامة التى تضمنها قانون مجلس الدولة .

وأيا كان الرأى هو الصحيح من هذين الرأين ، فإنه كان واجبا على المشرع ، وهو بصدد اعداد قانون المجلس ان يضمنه نصا صريحا يحسم اثاره مثل هذا الجدل ، ولا يترك مجالا للاجتهاد فى التفسير والتأويل ، ولهذا فلتنا نرى علاج هذا الامر تشريعا .

٢ - وثمة ملاحظة أخرى جديرة بالنظر ، فقد كان قانون المجلس رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، السابق يتضمن حكما يقضى بعدم تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الادارى قبل فوات ميعاد الطعن فيها . وإذا ما طعن فيها يوقف تنفيذها . وهذا الحكم جاء معدلا للنص الذى تضمنته المادة ١٥ من القانون الاسبق للمجلس رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وكان يقضى بأن الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية لا يترتب عليه وقف تنفيذها الا اذا امرت المحكمة بوقف تنفيذها .

وتعديل هذه المادة على النحو الذى تضمنه القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ أملتة الاعتبار التى كشف عنها التطبيق العملى ، فقد كانت الجهات الادارية التزاما منها بحكم هذه المادة تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة من محكمة القضاء



وقف تنفيذها ، الا اذا امرت المحكمة بغير ذلك» .

ونظرا لانه من المتصور جدا أن تقوم الجهات الادارية ممثلة في ادارة قضايا الحكومة بالطعن في بعض الاحكام التي تصدر لصالح العاملين بها امام المحكمة الادارية العليا او امام محكمة القضاء الاداري حسب الاحوال دون أن تأمر المحكمة بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، وبالتالي يتعين على تلك الجهات تنفيذ هذه الاحكام اعمالا للنص المتقدم ذكره . واذ قد تقضى المحكمة بالغاء الاحكام المطعون فيها كلها أو بعضها ، فإنه يتعين في هذه الحالة على العاملين المطعون ضدهم رد المبالغ التي صرفت اليهم نتيجة لتنفيذ هذه الاحكام أو تعود الحكومة من جديد تحت ضغط هؤلاء العاملين الى استصدار قانون جديد بالتجاوز عن استرداد هذه المبالغ ، كما فعلت في الماضي ، وهي بهذا الاجراء انما تتنازل عن مبلغ لاشك أنها في أمس الحاجة اليها لاستثمارها في تنفيذ مشروعات خطط التنمية .

ولما كانت الحكة التي دعت المشرع في القانون الحالي الى تعديل النص الوارد في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ غير واضحة ، بل أن الاوضاع الوظيفية والاعتبارات المالية تدعو الى ضرورة الإبقاء عليه ، تفاديا للآثار والنتائج التي سبقت الإشارة اليها ، لذلك فإننا نرى تعديل القانون بالنسبة للاحكام التي تصدر لصالح العاملين مرتبة صرف فروق مالية لهم ، بحيث يتضمن النص على أن الطعن في مثل هذه الاحكام يوقف تنفيذها ، مع ابقاء النص الحالي ، كما هو بالنسبة للاحكام التي تصدر بالغاء القرارات الادارية .

الاداري والمحاكم الادارية لصالح العاملين بها في الوقت الذي كانت تقوم فيه هيئة المفوضين بحكم اختصاصها وقتئذ بالطعن فيما كانت ترى وجها للطعن فيه من هذه الاحكام امام المحكمة الادارية العليا . واذ كانت هذه المحكمة تقضي بالغاء كثير من تلك الاحكام فإنه ترتيبا على ذلك كان من المتعين على العاملين رد المبالغ التي قبضوها تنفيذا للاحكام الملغاة ، واذى ذلك الى ارتباك امورهم الحياتية واضطرابهم في اداء اعمالهم الوظيفية ، ولهذا فقد عالج المشرع الامر من اساسه بالتعديل الذي تضمنه القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . ومن جهة اخرى تدخلت الحكومة للقضاء على شكوى هؤلاء العاملين من استرداد تلك المبالغ ، واستصغرت القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٢ بالتجاوز عن استرداد ما صرف لهم تنفيذا للاحكام الملغاة التي صدرت في الفترة من اول يوليو سنة ١٩٥٢ حتى تاريخ العمل به ، ثم استصدرت امتدادا له القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧١ بالتجاوز عن استرداد المبالغ التي صرفت حتى ٤ ابريل سنة ١٩٧١ ( تاريخ صدور هذا القانون ) .

الا أن القانون الحالي للمجلس عاد مرة اخرى الى الوضع الذي تضمنه القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ حيث ينص في المادة ٥٠ على انه « لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الادارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه الا اذا امرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك » .

« كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الاداري في الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية

\* \* \*

# الموازنة العامة للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية

د. محمد عبد المنعم خميس

ويرجع أسباب تضخم الموازنات الى الظروف المالية التي صاحبت الحربين الدوليتين من جهة ، ومن جهة أخرى الى التغير الجذري في النظرة الى دور الدولة ومسئولياتها عن تحسين وسائل المعيشة للشعب من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، مما أدى الى ادخال الاساليب الفنية الحديثة واستخدامها في المالية العامة .

فمن الملاحظ أن الموازنات مرت منذ نهاية الحرب العالمية الأخيرة بتغير ثوري سواء من حيث خصائصها أو أغراضها . فقد أصبحت تستخدم للتخطيط الطويل المدى للتنمية الاقتصادية . كما أصبحت الموازنات الحديثة وسائل ارشاد حقيقية للدول المتخلفة التي تحاول أن تسلك طريق التنمية الاقتصادية الوعر والملتوي . حيث تفرض الحكومات في أغلب هذه الدول زيادة دورها الهام في تحديد مستوى النشاط الاقتصادي

كانت الموازنات الحكومية فيما مضى مجرد وسائل للحصول على النقود . وكان ما يتجمع لدى الحكومة من حصيلة يكفى لمقابلة نفقات الدولة وربما يزيد عليها . ولكن منذ بداية القرن الحالى أخذ حجم النشاط الحكومى في العالم بأسره ينمو بدرجة كبيرة سنة بعد أخرى ، وزاد بالتالى حجم الموازنات الحكومية تبعاً لذلك .

د. محمد عبد المنعم خميس

رئيس مجلس إدارة معهد الإدارة العامة سابقاً

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها « الرقابة الادارية ومفهومها وابعادها » نشر في عدد يناير ١٩٧٢ — « حول الادارة في الاسلام » نشر في عدد اكتوبر ١٩٧٢ — « ادارة التنمية » نشر في عدد يوليو ١٩٧٤ .



الذى يساعد على التنمية . وهذا يؤكد مسؤولية ادارة برامج التنمية فى الوقت الحالى فى تحقيق التوظيف الكامل سواء بالنسبة للقوى البشرية او الموارد المادية المتاحة . كما يساهم فى استغلال قدرة البلاد الانتاجية الحالية والمستقبلية . ومن المتوقع ان تعزز الحكومات معدلات تكوين رأس المال عن طريق توجيه اهتمام خاص للمشروعات الاستثمارية طويلة الاجل التى لا تجنب عادة رجوس الاموال الخاصة .

واذا كان العالم يواجه فى العصر الحالى نموا متزايدا فى التخصصات وفى التكامل الاقتصادى ، فقد أخذت الحكومات الحديثة فى أغلب الدول تبحث عن أساليب فنية جديدة تساعد الهيئة التنفيذية على ادارة ورقابة منظماتها بفاعلية وكفاية أكبر . ان السياسات الاقتصادية الشاملة يستحيل تنفيذها بدون وجود نظام جيد للتخطيط المالى والتقارير على كافة مستويات الحكومة ، ومن أجل هذا أصبحت الموازنة الحكومية ليست مجرد تقديرات مالية لحجم موارد ونفقات الحكومة فحسب . وانما أصبحت شيئا آخر أكثر من ذلك .

أن سياسة الحكومة تنعكس بأكملها فى الموازنة العامة للدولة — والموازنة العامة هى انعكاس لظروف البلاد الاقتصادية . وعن طريق الموازنات الحكومية ومن خلالها يمكن ادخال تحسينات كبيرة على أوضاع الأفراد الاقتصادية . فلقد حققت القوى العظمى فى الوقت الحاضر أوضاعا اقتصادية أفضل ، وذلك بمساعدة الموازنات التى أمكن عن طريقها انجاز السياسات ، والبدء بعمليات التنمية الاقتصادية . ويعزى الفضل فيما أصبح لهذه الدول من قدرة سياسية كبيرة ومؤثرة الى قدرتها الاقتصادية ، وهذا هو الملاحظ فى البلاد الأوروبية وفى الولايات المتحدة التى قامت بتنفيذ برامج ضخمة للتنمية الاقتصادية بمعاونة الأساليب الفنية التى استحدثتها فى الموازنة .

أن الموازنة الحكومية هى أداة هامة فى المبادرة بالتنمية الاقتصادية وتنفيذها . ولقد زادت أهميتها بزيادة مسؤولية الحكومات فى المجالين الاقتصادى

والاجتماعى ، وكذلك تدخل الدولة لكثير فأكثر فى الشؤون الاقتصادية .

لقد تغيرت النظرة الى الدولة الحديثة اذ أصبح ينظر اليها على أنها « دولة الرفاهية » وليست « الدولة الحارسة » كما كانت الحال قبل ذلك . وهذه النظرة الى الدولة تكون أكثر وضوحا فى الدول المتخلفة التى عليها أن تتحمل مسؤوليات أضخم لتوفر مستوى أفضل لمعيشة شعوبها ، ولكى يتم لها ذلك فعلى الحكومة أن تلعب دور القيادة فى تخطيط وانجاز برامج التنمية ، وفى ضوء هذا الواجب تكون الموازنة العامة وعملياتها أدوات رئيسية فى التنمية .

وفى البلاد التى تأخذ بنظام الاقتصاد المختلط فان جزءا كبيرا من موازنة الدولة يخصص للقطاع العام ، بينما تقدم الدولة المساعدات للقطاع الخاص عن طريق الاعتمادات التى تدرجها بالموازنة العامة ، وتخصصها للقروض والمنح والاعانات التى تمنح لوحدات القطاع الخاص .

### مشكلات التنمية فى الدول المتخلفة

التنمية الاقتصادية بمفهومها العام تعنى العمل على خلق القوى الاقتصادية الضرورية التى تنقل الاقتصاد من حالة السكون الى حالة الحركة بمعدلات أعلى من المعدلات العادية . ويتمثل جوهر التنمية الاقتصادية فى رفع مستوى معيشة الشعب وزيادة دخول الأفراد . والمشكلة الرئيسية فى التنمية فى البلد المتخلف هى فى كيفية نقل الاقتصاد من حالة السكون الى المرحلة التى يمكن أن تبدأ عندها التنمية ، وأن تستمر بعد ذلك بطريقة آلية .

والبلد المتخلف هو البلد الذى يقل فيه رأس المال بالنسبة لعدد السكان والموارد الطبيعية . وبذلك يكون معدل التوظيف والاستثمار فيه أقل من معدل النمو فى عدد السكان . كما تكون الموارد أنثى من مستوى الاستخدام . ونتيجة لذلك يظل مستوى معيشة الأفراد منخفضا جدا بسبب وجوده فى حلقة الفقر المفرغة .

أن انخفاض مستوى الدخل يجعل الادخار مستحيلا ، ومن ثم يمنع تراكم رأس المال الضروري لزيادة الدخل . كما أن السوق الضيقة للبلاد ذات الدخل المنخفض يعرقل نشوء أو زيادة التخصص الضروري لخلق الدخل المرتفع بحيث لا يسمح بالاستثمار المنتج والمربح . وبذلك تصبح موارد الدولة غير كافية لتقديم خدمات عامة ذات فاعلية . فضلا عن أن سوء التغذية وما يقرب على ذلك من سقم ومرض يجعلان الانتاج منخفضا ، وبالتالي يحولان دون زيادة الانتاج .

**أن حلقة الفقر المفرغة تعمل على تقلص تكوين وتراكم رأس المال وتحول بين البلاد المتخلف وبين الحصول على رأس مال على المستوى المطلوب بالنسبة لسكانها ولواردها الطبيعية .**

ويمكن تمثيل عمل هذه الحلقة المفرغة على الوجه التالي :

— أن مستوى الدخل الحقيقي المنخفض للشعب يقلل من قوته الشرائية ، وبالتالي يقلل من قدرته على الادخار — وقلة المدخرات تؤدي الى انخفاض معدل تكوين رأس المال ، وبالتالي تقلل من الاستثمارات المستخدمة في الانتاج فينقص الانتاج . ونقص الانتاج يؤدي الى نقص الدخل الحقيقي . وهكذا تسير الأمور داخل حلقة مفرغة تماما . أن حلقة الفقر المفرغة تشمل جانبي العرض والطلب معا :

**فمن حيث العرض :** يكون مستوى الدخل المنخفض هو السبب في انخفاض الانتاج . وخفض الانتاج يرجع الى العجز في رأس المال الذي يرجع الى انخفاض مستوى الدخل . وهكذا تكون الحلقة كاملة .

**ومن حيث الطلب :** فانخفاض حجم الانتاج يرجع لقلة الطلب الذي يكون سببه ضعف القوة الشرائية للأفراد بسبب قلة دخولهم . وهكذا فالحلقة كاملة كذلك .

لقد زاد الاهتمام بالتنمية الاقتصادية في البلاد المتخلفة منذ أكثر من عشرين سنة ، ومع ذلك فإن

معدلات التنمية فيها لا تزال دون المستوى ، ذلك أن وجود عقبات معينة تكاد تمنع التنمية الاقتصادية في البلاد المتخلفة ، أو قد تعرقل مسيرتها ، وأهم هذه العقبات :

١ — الميل المرتفع الى الاستهلاك .

٢ — الميل المنخفض الى الادخار .

٣ — انخفاض مستوى المعيشة . فغالبية السكان يعيشون على الكفاف .

وبجانب هذه العقبات توجد عقبات أخرى ، منها عدم وجود جهاز للتنمية يخطط للانتاج . كما أن هذه البلاد لا تستخدم الأساليب الفنية الحديثة كما لا يوجد بها تنظيم ملائم مبنى على أسس علمية سليمة . فالنظام المتبع في الانتاج تعوزه المرونة التي تجعله قادرا على التوسع السريع . فمن جهة توجد بطالة في العمالة العادية ، بينما يوجد عجز كبير في العمالة الفنية .

ويمكن أن يقال بصفة عامة أن توظيف رأس المال شرط من الشروط الضرورية ، لكسر حلقة الفقر المفرغة . ويتضمن هذا التوظيف تهيئة الظروف المناسبة لتكوين رأس المال الداخلي وجذب رؤوس الأموال الأجنبية من الخارج . أن إزالة العقبات من طريق توظيف رأس المال وتهيئة الظروف المناسبة لتكوينه لا تكون إلا بعمل حكومي جاد . أما إذا تركت التنمية للظروف فإنها لن تستطيع أن تحرر نفسها من النمو المقيّد . فالحكومة وحدها هي التي تستطيع عن طريق لسلطة الموازنة أن تحارب المشكلات التي تواجه التنمية . كما يمكنها أن تحول الاقتصاد الساكن الى اقتصاد متحرك .

### عملية التنمية واستخدام الأساليب الفنية في المالية العامة وفي الموازنة

تتصل بعض مظاهر التنمية الاقتصادية اتصالا وثيقا بالأساليب الفنية المالية ، وبأساليب الموازنة الفنية . إذ من أهم ما يجب مراعاته عند استخدام مقاييس معينة للتنمية — أن التنمية لن تتم بدون



جهد ومشقة وتضحية مهما كان حجم المساعدات التى ترد من الخارج . كما يجب كذلك ان نختار المقياس الفعال الذى نستخدمه .

ان التنمية يجب ان تستمر . ولكن فى أى اتجاه ؟ سؤال تتوقف الاجابة عنه على طبيعة اقتصاد البلد . ومن الخطأ ان ننصور ان التنمية مرادفة للصنيع . فالتنمية ينبغى ان تمارس على جميع قطاعات الاقتصاد وان تتضمن تغيرا نسبيا فى درجة اهميتها بالنسبة لبعضها البعض وان تستخدم التكنولوجيا الحديثة التى من شأنها ان ترفع انتاجية العامل وتوجه العمالة الزائدة نحو واجبات انتاجية أخرى . اذ من الضرورى من أجل تنمية اقتصادية متوازنة ان نعمل على تنمية جميع القطاعات الاقتصادية ( التعدين — الصناعات التحويلية — التجارة — الخدمات .. الخ ) .

ان الصناعة جزء من التنمية ، وهى بلا شك جزء مهم جدا ، ولكن هناك علاقة وثيقة بين كافة اجزاء التنمية . واذا كان من سمات البلاد المتخلفة انها تعتمد بدرجة كبيرة على انتاج ما يكون لديها من مواد اولية مع تطبيق محدود جدا للأساليب الفنية فان الصناعة تكون لذلك غير مهمة نسبيا ، ويكون قطاع الزراعة هو الاكثر أهمية . ومن أجل هذا يجب قبل البدء فى التصنيع فى مثل هذه البلاد تطوير وتقوية قطاع الزراعة كما يجب الاهتمام — فى المراحل الاولى للتنمية — بتكلفة التنمية الزراعية أكثر منها على التنمية الصناعية اذ لا يمكن التخلص — عن طريق التصنيع — من كافة أمراض البلاد المتخلفة . ان تنمية قطاع الزراعة فى البلاد المتخلفة تكون لها أهمية خاصة ، حيث تكون هى محور التنمية الاقتصادية . فقطاع الزراعة هو الذى يوفر بعض المواد الخام اللازمة للصناعة ، كما أنه هو الذى يوفر الغذاء للسكان الصناعيين . ولهذا فان الاستثمار الجوهري يكون مطلوبا فى الزراعة ، وتطلب كذلك اعتمادات لتكوين رأس مال اجتماعى عام يكون الأساس الهام فى التنمية الاقتصادية . ويتمثل هذا الأساس

فى المنشآت التى لا تنتج سلعا بطريقة مباشرة ولكنها تخدم النشاط الاقتصادى بصفة عامة مثل الموانئ والطرق والسكك الحديدية . ومن المفروض ان عدم وجود هذا الأساس فى الدول المتخلفة يمثل عقبة كؤودا فى طريق التقدم الاقتصادى بصفة خاصة ، اذ بغير هذه المنشآت تصبح التنمية الاقتصادية عملية مستحيلة . ان ارتفاع تكلفة هذه المنشآت وقلتها ينعكس على الاستثمار فى مثل هذا النشاط . كما ان طول المدة اللازمة لاقامة هذه المنشآت لاتجذب المستثمرين لاستثمار أموالهم فيها ، ومن أجل هذا فان رأس مال ضخما يكون مطلوبا لتطوير الزراعة والبدء فى التصنيع ولانشاء اساس التنمية الاقتصادية المشار اليه .

### الأساليب الفنية للموازنة

الدول المتخلفة يكون لديها عجز مؤكد فى رأس المال بسبب انخفاض مستوى الدخل ، وبالتالي فان معدل تكوين رأس المال يكون صغيرا جدا ، وبذلك تصبح الحاجة ماسة الى تكوين وتراكم رأس المال فى القطاع الحكومى ، ولذلك تلجأ الحكومة الى استخدام الأساليب الفنية فى تمويل الموازنة العامة مثل أسلوب الضرائب المتزايدة والاقتراض العام والتمويل بالعجز وغيرها من الأساليب .

#### ١ — فبالنسبة للضرائب :

قد ينشأ فى البلاد قطاع غير نقدى ، ويتسع تعامله بتعود الناس فى المناطق الريفية على التعامل بنظام المبادلة البسيط ، وفى ضوء هذا النظام تتلاشى الضرائب . ولذلك تلجأ الحكومة فى هذم الحالة الى تنظيم المبادلة بحيث تتجه بها تدريجيا نحو نظام النقد . وبذلك يخضع الناس الذين يعيشون فى المناطق الريفية لنظام الضرائب .

كذلك فمن المرجح ان تستفيد بعض القطاعات من عملية التنمية ، ولذلك يجب ان تتحمل عبئا أكبر من الضرائب .

وبجانب هذا فان النقود التى تدخل فى التداول

من خلال الاستثمارات العامة في المنشآت والمشروعات الأخرى تعمل على رفع الأسعار حيث يزيد الدخل — في المراحل المبكرة من الاستثمار — بمعدل أبطأ من معدل استثمار رأس المال . وعن طريق الضرائب يمكن إعادة النقود التي تدخل في التداول الى الحكومة فوراً دون أن تسبب زيادة كبيرة في الأسعار .

٢ — وفيما يتعلق بالقروض العامة فإن حجمها في المراحل المبكرة من التنمية يكون منخفضاً جداً ، ثم يتزايد مع تزايد معدل الادخار وبذلك يزيد الاقتراض العام الذي يضاف الى رأس المال القومي ويستخدم في تعزيز التنمية الاقتصادية .

٣ — والتمويل بالعجز أسلوب فني آخر للحصول على رأس مال يستخدم في مشروعات التنمية . والتمويل بالعجز يعنى أن تنفق الدولة بما يزيد على مواردها ، وأن تقابل العجز عن طريق السحب من البنك المركزى : ويؤدى هذا بالضرورة الى ايجاد نقود يمكن استخدامها في مشروعات التنمية .

ويكون التمويل بالعجز مفيداً في بداية عملية التنمية حيث توجد موارد كثيرة غير مستغلة ، كما أنه يغنى عن التوسع في القطاع النقدى . كما أن التمويل بالعجز خطراً رئيسياً يتمثل في التضخم الذى يكون عادة نتيجة من نتائجه . ويكون على الاقتصاد أن يواجه ضغط التضخم كلما كانت الزيادة في الميل الى الاستهلاك لا تقابلها زيادة في مستوى الانتاج مما يؤدى الى بعض الاختناقات في النظام الاقتصادى . وعلى العموم فإن احتمال زيادة مستوى تكلفة الانتاج عن المستوى العادى كنتيجة للتمويل بالعجز يخلق غالباً مشكلات جديدة أكثر من تلك التى يعمل على حلها .

ولكى تنجح سياسة التمويل يجب أن يكون التنبؤ بحجم النمو المتوقع في المستقبل سليماً ، سواء في مجال الانتاج أو الاستهلاك . فإذا كان التنبؤ سليماً ولم يرتفع مستوى الأسعار مادياً ، فإن التمويل بالعجز يصبح بلا شك نعمة على التنمية الاقتصادية . كما يمكن من طريق تكوين

رأس مال في القطاع العام انجاز مشروعات صناعية كبيرة تعمل على زيادة الانتاج الذى تكون البلاد المتخلفة في حاجة اليه لرفع مستوى معيشة الشعب .

أن الاساليب الفنية المالية واساليب الموازنة الفنية يجب أن توجه في النهاية نحو زيادة الانتاج في القطاعين العام والخاص على سواء ، كما يجب أن تدرج بالموازنة اعتمادات تمثل احتياطات لاقامة مشروعات صناعية في القطاع العام ، وكذلك لمعاونة صناعات القطاع الخاص بمختلف الطرق المباشرة وغير المباشرة ، وعلى الحكومة أن تحول — من خلال سياستها — استثمار رأس المال المحدود الى الاتجاهات الاجتماعية المرغوب فيها . ونظراً الى أن كمية رأس المال تكون محدودة ، يصبح من الاهمية العظمى — من أجل تنمية اقتصادية سريعة — أن يجرى رأس المال في قنواته الصحيحة ، وأن يعتنى باختبار خطوط الاستثمار عناية خاصة .

#### مشاكل التنمية :

أن رفع مستوى المعيشة يقتضى بالضرورة العمل على زيادة دخول الأفراد . وهذه الزيادة ضرورية حتى يتمكن أفراد الشعب من شراء سلع أكثر فأكثر لاشباع حاجاتهم المتزايدة ، وإذا كان الانتاج اقل في قيمته من مجموع الدخول التى تستخدم في الشراء فإن خطر التضخم يكون قائماً .

ومن جهة أخرى إذا قل مجموع الدخول انعدم الدافع على زيادة الانتاج . وترتيباً على ذلك يصبح من الضرورى في المراحل الأولى للتنمية موازنة الزيادة في الدخل بالزيادة في الانتاج .

ومن الأمور الأساسية أيضاً أن يؤدى استثمار رأس المال الى نتائج كاملة ومثمرة حتى يتوقف ضغط التضخم . أن التأخير في تحقيق الأهداف يكون عادة نتيجة عدم استقرار النظام الاقتصادى للبلد . ولذلك يجب أن يكون الاستثمار بالشكل الذى يؤدى الى نتائج سريعة ومحقة حتى يمكن تقليل المدة بين الاستثمار وظهور النتائج ، كما



يجب أن تعطى أولوية عظمى للمشروعات المعروفة عموماً بسرعة انتاجها ويكون تأثيرها على الأفراد في صالحهم . وهذا الاتجاه سليم من الناحية الاقتصادية حيث يرتفع مستوى المعيشة بسرعة ويصبح الأفراد على مقربة من المستوى الذى يمكنهم عنده من أن يبدأوا في الادخار اللازم لاستثمار آخر . وهذا الاتجاه سليم من الناحية السياسية أيضاً . فالأفراد الذين يدفعون الضرائب أو الذين يدخرون جزءاً من دخولهم أو حتى كنتيجة للتضخم يشعرون بالتعويض عندما تظهر نتائج الاستثمار بسرعة مما يجعلهم يحرصون بلهفة على المعاونة في المشروعات الأخرى .

وإذا كان الميل إلى الاستهلاك مرتفعاً في البلاد المتخلفة كما كان الميل إلى الادخار منخفضاً ، وبالرغم مما تبذله الحكومات من جهود لزيادة الانتاج ، فإن العجز في السلع المعروضة يظل قائماً ، لأن الميل إلى الاستهلاك يزيد بمعدل أسرع ، ولذلك فمن واجب الحكومات أن تعمل على الحد من الاستهلاك وعلى خلق الحافز على الادخار . والحد من الاستهلاك يكون عن طريق فرض ضرائب على الاستهلاك مثل الضرائب على السلع . أما الحافز على الادخار فيكون عن طريق انشاء مشروعات تكون فوائدها أكثر تسويقاً من الفوائد التى تعود من الاستهلاك ، مما يدعو الأفراد إلى تأجيل استهلاكهم الحالى من أجل مكاسب مستقبلية . كما يجب على الحكومات أن تتبع سياسة الادخار الإجبارى من أجل زيادة مدخرات المجتمع .

والبطالة هي المشكلة الكبرى الأخرى التى تواجه البلاد المتخلف ، ويرجع السبب في البطالة إلى كثرة عدد السكان لحد ما . أن الضغط السكانى يضر بالتنمية على عكس ما كان ينبغي أن يساعدها . أن الموارد البشرية هي مصادر قوة كبيرة يجب استغلالها بالكامل . كما أنه مع تقدم العلم والتكنولوجيا يمكن العمل على زيادة القدرة الانتاجية . فعن طريق الأسمدة الكيماوية مثلاً يمكن زيادة انتاج الفدان الواحد من الأرض إلى عشرة أمثال ما ينتجه حالياً . وعن

طريق الألياف الكيماوية والآلات الأتوماتيكية يمكن زيادة انتاج الملابس ، كما يمكن بالمثل وباستخدام العلم والتكنولوجيا مضاعفة انشاء المباني السكنية . وعلى ذلك يمكن مقابلة احتياجات الأفراد من المأكل والملبس والسكن بنظام انتاج أفضل . ومن الخطأ بعد ذلك أن نفكر أن زيادة السكان في مثل هذه الظروف المتغيرة هي شقاء ، أن كل ما هو مطلوب من هذه الزيادة هو خلق روح المبادرة في الناس والعمل على زيادة قدراتهم على الخلق والابتكار وتحسين مستوى معرفتهم الفنية . وفوق هذا كله ترغيبهم في التنمية وحثهم على تقديم التضحيات المؤقتة والضرورية لتحقيقها لينعموا بعد ذلك بثمراتها . فالموارد المادية وحدها لا تكفى للاستمرار في التنمية ، بل أن الموارد البشرية ونوعيتها أكثر ضرورة .

كذلك فإن الحكومات في البلاد المتخلفة تواجه مشكلة عدالة التوزيع لنتائج التنمية . ولكي لا تستحوذ قلة من الأفراد على نتائج التنمية يجب أن يكون هناك توزيع عادل للزيادة العامة في الدخل القومى . أن الدول المتخلفة تقسم دائماً بسوء توزيع الدخل والثروة — يعزز ذلك قصر نتائج التنمية على عدد محدود من الأفراد ، ويزيد في هذا الظلم في التوزيع كلما توافر للبلد سيل من المساعدات الأجنبية بكميات كبيرة مع وجود إدارة غير نزيهة . وللتقليل من حدة هذا الظلم تستخدم الحكومات الأساليب الفنية للموازنة ، فالقطاع الذى يستفيد أكثر من غيره يجب أن يدفع ضرائب أكثر ، بينما تخصص الاعتمادات لتحقيق الأمن الاجتماعى للفقراء والعاجزين عن العمل .

### الأساليب الفنية في الموازنة من أجل التنمية

نحتاج الموازنة العامة خصوصاً في بلد متخلف ، ولكي يمكن البدء في التنمية الاقتصادية ، إعادة تنظيم بالكامل من حيث :

- ١ — نظام الموازنة .
- ٢ — هيكل الموازنة .
- ٣ — سياسات الموازنة .

## نظام الموازنة :

الذى يكون له صفة اقتصادية واية بيانات أخرى يكون لها أهمية خاصة .

ولما كانت الموازنة العامة هي جوهر البرنامج المالى للحكومة فمن المرغوب فيه أن تقدم الموازنة بطريقة تسمح — ليس فقط بالتشقيق الداخلى والمقارن لمختلف البرامج المالية — وانما تسمح كذلك بتقييم مختلف برامج الموازنة الاقتصادية مثل مكونات التوظيف والانتاج والاستثمار ومستوى الاسعار وميزان التجارة الخارجية .. الخ . ويمكن أن يتم ذلك بإضافة الترتيب الوظيفى الاصلاحى للموازنة جنبا الى جنب مع الترتيب الاقتصادى الوصفى .

ان حسابات الدخل القومى تفيد كثيرا فى التخطيط الانمائى ، وتوفر الحسابات الاجتماعية التقييم بمعدلات النمو الممكنة ، ومع نمو الأنشطة الحكومية يصبح من الضرورى ترتيب الموازنة ترتيبا مرنا تبعا للحاجات المتغيرة . ولكى نوجه الانتباه الى برامج التنمية يمكن تجنب مجموعة منفصلة من نفقات الموازنة نطلق عليها كتسمية خاصة « نفقات انمائية » . كما يمكن كذلك تطبيق موازنة الأداء خطوة خطوة .

## سياسات الموازنة :

عندما ترتبط الحكومة بتجربة انمائية طويلة الأمد فان وضع السياسة يتطلب بيانات توضح الحجم الفعلى وأنواع النتائج السنوى للتنمية بشكل محدد تماما . والموازنة هي المرجع الظاهر لهذه البيانات . ذلك أن الميزنى الجديد هو أن مالية الحكومة تتولى مسئولية تنفيذ برامج التنمية . ولذلك فان سياسات التطبيق تتغير . كما تتغير مسئوليات الحكومة بتغير مسئوليات الحكومة . ان المشكلة الرئيسية التى تواجه الحكومة هي كما سبق أن بينا هي مشكلة تكوين رأس المال . ولذلك فعلى الحكومة أن تتبع سياسة ملائمة بحيث تعمل على تكوين رأس المال المحلى . كما تعمل على جذب رأس المال الاجنبى للاستثمار بما تضعه من شروط مناسبة . وعلى الحكومة

من الملاحظ فى العصر الحديث أن التنظيم الحكومى خصوصا فى البلاد المتخلفة ينمو بسرعة متزايدة بسبب المسئوليات المتزايدة التى تقع على الحكومات فى مجال العلاقات الاجنبية ، خصوصا فيما يتعلق بالدفاع القومى والتنمية الاقتصادية بما اضيف الى الجهاز الحكومى من مصالح جديدة لمواجهة الواجبات التى عهد بها الى الحكومة فى دولة الرفاهية .

ولكى تتحقق الكفاية اللازمة لمثل هذا التنظيم الكبير والذى يتزايد باستمرار « الحكومة » ، أصبحت الحاجة ماسة الى ايجاد نظام للاتصالات الفعالة والرقابة السليمة . وهذا يستدعى اقامة تنظيم مركزى للموازنة العامة وتنظيم آخر يكون مسئولا عن محاسبة ورقابة الادارة العادية للموازنة . كما يتطلب الوضع تفويضا كاملا فى كافة السلطات الخاصة بمسائل الموازنة .

## هيكل الموازنة :

وكذلك أصبحت الحاجة ماسة الى اعادة تنظيم هيكل الموازنة بما يتلاءم مع زيادة العمل المترقب على زيادة المسئولية الحكومية . وعلى انشاء القطاع العام الذى اسندت اليه واجبات ومسئوليات جسام فى مجال التصنيع ، وما تبع ذلك من اتفاق مبالغ ضخمة على المشروعات التى يقوم بها . هذا الاتفاق الذى يكون غالبا ذا طبيعة رأسمالية . لذلك كان من الضرورى اعادة تنظيم هيكل الموازنة .

وقد اعيد تنظيم هيكل الموازنة بعد تجارب متعددة حتى أصبحت تجربة الموازنة المزدوجة هي النظام الملائم للتنمية فى الدول المتخلفة . والموازنة المزدوجة تعنى اعداد موازنتين تخصص احدهما للعمليات الرأسمالية والاخرى للعمليات الخدمية . ويمكن فى المراحل النهائية للتنمية الاقتصادية أن تكمل الموازنات بالدخل القومى والحسابات الاجتماعية . وترتب نشاط الحكومة



أيضا أن تلعب دورا هاما في توزيع الاستثمارات على قنواتها الصحيحة ، وتنسيق القطاعات الخاصة والعامة عن طريق تشجيع وحدات القطاع الخاص من خلال الامتيازات الضريبية والاعانات والتعريفات الجمركية الوقائية . وبجانب ما تتخذه الحكومة من خطوات لتشجيع تكوين رأس المال يجب أن تراعى أن يتم ذلك بدون تضحية بمستوى الاستهلاك القائم .

ففى البلاد المتخلفة — حيث يعيش الناس في فقر شديد وغالبا على مستوى الكفاف — فإن أية محاولة لخفض الاستهلاك تؤدي فيما بعد الى انحطاط مستوى المعيشة . أن كل ما هو مطلوب في هذه البلاد هو العمل على الحد من الزيادة في الاستهلاك مع ضرورة رفع مستوى المعيشة تدريجيا . كما يجب امتصاص المدخرات مهما تكن ضئيلة ، وذلك أما عن طريق إصدار قروض حكومية وأما باستقطاع نسبة منها عن طريق نظام الضرائب .

أما في الدول المتقدمة فيمكن تحويل مشروعات التنمية عن طريق ما يتجمع من حصيلة الضرائب . ولما كانت القدرة الضريبية للأفراد محدودة فيجب زيادة نسبة الضرائب تدريجيا .

أن نسبة الضرائب الى الدخل القومي في البلاد المتقدمة تكون بين ٧٪ ، و ١٥٪ ، ولذلك فإن زيادة ضئيلة في اجمالي الضرائب يمكن أن تؤدي الى زيادة حقيقية في نفقات التنمية . ففى البلاد التي تكون فيها نسبة الضرائب الى الدخل القومي ١٢٪ يمكن استخدام هذه الضرائب في نفقات التنمية . أن زيادة قدرها ٢٪ قد ترفع نفقات التنمية بنسبة ٥٪ .

أن الضرائب في الاقتصاد المتقدم تحقق فائضا . وعلى ذلك فالضرائب تعمل في هذه الحالة على منع التضخم مع مراعاة الا يؤثر ذلك بالتبعية على رغبة الناس وقدرتهم على العمل وعلى الاستثمار . ولهذا ينبغي أن تكون الأفضلية للضرائب على السلع أكثر منها على الدخول وعلى الأرباح .

وتتبع بعض الحكومات نظام التأمين الاجتماعي أو التأمين على الحياة أو استخدام الانظمة المصرفية ، وهذه الوسائل كلها تساعد أيضا على تعبئة مدخرات المجتمع واستخدامها في مشروعات التنمية ، ويمكن تعزيز هذه الانظمة في كثير من الاحوال عن طريق رفع أسعار الاشتراك بنسب معتدلة ، ومن ثم يصبح لدى الحكومة مراكمات متاحة يمكن أن تستخدمها في أغراض التنمية .

أن الازدهار الاقتصادي يحد من التضخم ، بل ويقضى عليه . وكل مجهود تبذله الحكومة لوقف التضخم يؤثر بالتبعية في ازدهار بعض القطاعات الاقتصادية ، وليس من شك أن تضخما معتدلا تنتج عنه زيادة في مستوى الأسعار بنسبة تتراوح بين ٣٪ الى ٥٪ سنويا سوف يشجع على التنمية، وسوف ينتج آثارا صحية على الاقتصاد . أن هذا التضخم المعتدل يكون بمثابة «زيت التشحيم» بالنسبة للنمو الاقتصادي . فالارتفاع التدريجي في مستوى الأسعار يخلق هامشا أعلى من الأرباح لنشاط التزاي .

أن النمو الاقتصادي هو عملية غير منتظمة لقطاع يتطور بنسبة أسرع من القطاعات الأخرى . ولهذا فمن الأمور الأساسية أن تعمل الحكومة على تحقيق التوازن في تنمية جميع القطاعات من خلال السياسات التي تنفذها . كذلك فإن من الضروري أيضا أن تعمل الحكومة على زيادة الاستفادة من السياسة الضريبية حتى تزيد من حجم المدخرات المتاحة للتنمية الاقتصادية ، ولتبطل مفعول ضغوط التضخم التي قد تنتج عن التنمية السريعة ولتخفف من تقلبات الدخل والنشاط والتي تبدأ من التغيرات السريعة في الطلب وفي الأسعار .

وأخيرا فإن التنمية الاقتصادية تضع درجة كبيرة من المسؤولية على التنظيم الحكومي . وهذا واجب تصعب ممارسته . أن الأساليب الفنية للموازنة ضئيلة ، ولكنها هامة ، فهي أدوات مؤثرة في المساعدة على أداء هذا الواجب .

# البنوك في مرحلة الانفتاح الاقتصادى

قضايا مطروحة للدراسة على طريق التطوير والنقد

ابراهيم مختار ابراهيم

« لا كثر الجدل في هذه الايام حول متطلبات الانفتاح الاقتصادى في المرحلة الحالية ، وتعرض الكتاب لوقف البنوك داعين الى المزيد من التحرر والحركة ، وتبسيط الاجراءات ، واحداث تطوير ادارى يتواءم مع ما تتطلبه هذه المرحلة من الحاجة الى انسياب الاموال وحسن استثمارها ، والاسهام في تقديم خدمات على مستوى مرتفع من حيث الكفاية في الاداء والسرعة في التنفيذ .

واذا كانت هذه الآراء قد تناولت الموضوع بصفة اجمالية في بعض الحالات ، او تعرضت لبعض الشكاوى التى اثارها فئة من العملاء في حالات اخرى ، فان الامر في واقعه اعمق ، وفي جوهره اكثر تشعبا ، بما يملى على المتخصصين اعداد الدراسات البناءة ، واقتراح الحلول المناسبة التى تستهدف نهضة هذا الجهاز الحساس للاضطلاع برسائله في مرحلة الانفتاح الاقتصادى بكفاءة واقتدار .

وتتناول هذه الدراسة بعض القضايا الاساسية التى واجهت البنوك في السنوات الاخيرة ، والتى يتوقع ان تواجهها خلال المرحلة القادمة ، مع استعراض لبعض الافكار والآراء الشخصية للكتاب ، كحاولتي يرجى ان تعقبها دراسات اخرى من الباحثين ، اسهاما في الوصول الى توصيات ومقترحات تكفل التغلب على ما يصادف العمل في هذا القطاع من مشكل او عقبات لتحقيق الانطلاقة الكبرى على طريق النمو والرفاهية » .

## الانفتاح الاقتصادى وهل هو ضرورة :

ساندت على الصعيد الدولى في السنوات الاخيرة عدة متغيرات ، كان من أهم مظاهرها أن أصبحت العلاقات الاقتصادية بين الدول تشق طريقها على الرغم من قيام الصراعات الدولية ، ووضح التقارب بين دول المعسكر الشرقى ودول المعسكر الغربى سعيا وراء توسيع دائرة التجارة

### ابراهيم مختار ابراهيم

مدير ادارة الرقابة على الائتمان المصرفى  
بالبنك المركزى

سبق ان نشرنا له عدة بحوث منها « التسويق في البنك نشر في عدد ابريل ١٩٧٢ » - التركيز والتخصص في القطاع المصرفى نشر في عدد يوليو ١٩٧٢ » - التسويق في البنوك نشر في عدد يناير ١٩٧٣ .



الدولية وتحقيق التقدم والرفاهية الاقتصادية ، رغم تباين الايديولوجيات السياسية والاقتصادية .

ولقد ايقنت مصر من خلال تجربتها في السنوات الأخيرة أن الحاجة أصبحت ماسة لتبنى سياسة جديدة ، قوامها توسيع نطاق التعامل مع العالم الخارجى والتحرر من القيود التى قد تشكل عقبات في هذا المضمار حتى يتسنى لها تدبير الموارد المناسبة للعمليات الأجنبية لتمويل استيراد مستلزمات الإنتاج بما يساعد على تشغيل الطاقات الانتاجية المعطلة ، وزيادة حجم الاستثمارات الجديدة ، تحقيقا لاهداف التنمية الاقتصادية في مصر .

واذا كانت الدعوة الى الانفتاح الاقتصادى قد صاحبت التغيرات التى حدثت على الصعيد الدولى في مجال العلاقات الاقتصادية ، الا أنها في حد ذاتها دعوة مبنية على تقدير سليم لاحتياجات الاقتصاد المصرى من ناحية ، ومحاولة للاستفادة من الفرصة المتاحة للتمويل الخارجى من ناحية اخرى ، لا سيما بعد أن تضاعفت فوائض ضخمة من الأموال لدى الدول المصدرة للبترول ، وخاصة في البلاد العربية .

فعلى الرغم من وجود حركة لرأس المال بين الدول العربية ، الا أنها لم تكن في الحقيقة بالحجم ولا بالاتجاه اللذين تتطلبهما احتياجات الاقتصاد العربى ، وقد يرجع ذلك بصفة أساسية الى الشعور بالخوف من اجراءات التأمين أو القيود النقدية التى تفرضها الظروف التى تمر بها بعض الدول العربية .

وكان علينا في مصر أن نقرر بطريقة عملية الأسلوب المناسب لاجتذاب وطمأنة رأس المال العربى والاجنبى ، باتخاذ عدة اجراءات للمضى في مرحلة تستهدف الانفتاح الاقتصادى ، ودعم العلاقات مع الدول الاخرى .

وتنفيذا لهذه السياسة صدر القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ في شأن استثمار رأس المال العربى

والمناطق الحرة لتشجيع استثمار رأس المال العربى والاجنبى ، وانشاء الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والمناطق الحرة للإشراف على تنفيذه . وقد أعطى هذا القانون للمستثمر العربى بعض المزايا ، كالاغفاء من ضريبة الأرباح التجارية لمدة خمس سنوات ، والحق في تحويل صافي الربح المحقق بنفس طريقة الدفع التى ورد بها رأس المال ، الى جانب بعض الاعفاءات الجبركية . الخ .

كما قامت مصر بالتصديق على القرارات التى اتخذها المجلس الاقتصادى بالجامعة العربية في شأن تشجيع الاستثمارات العربية في الدول العربية ، وأعلنت أنها مبادئ أساسية لسياسة مصر تجاه الاستثمار . وتتلخص هذه المبادئ فيما يلى :

١ - ألا يخضع رأس المال العربى المصرح باستثماره داخل الدولة للتأمين أو المصادرة أو نزع الملكية .

٢ - أن تقوم الدولة العربية المشجعة للاستثمار بتقرير النظم والشروط والحدود التى ترى على أساسها اجراء الاستثمارات العربية مع تحديد القطاعات المتاحة لها .

٣ - ضمان تحويل الفوائد والأرباح .

٤ - تبسيط معاملات السفر والإقامة والاستجابة لطلبات المستثمرين الخاصة بالدخول والإقامة .

٥ - أن تحال أية منازعات لهيئة التحكيم التى تتبع الجامعة العربية .

وبالنظر الى ما تبين من التطبيق العملى من وجود قصور في صياغة ومضمون القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ سالف الإشارة اليه ، فقد صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ في شأن استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحرة مستهدفا المبادئ الآتية :

أولا : ضمان تحقيق مصلحة مشتركة للاقتصاد القومى والمستثمر العربى والاجنبى .

ثانيا : افساح المجال لمشاركة رأس المال الوطنى العام والخاص مع رؤوس الاموال العربية والاجنبية .

ثالثا : تهيئة المناخ المناسب لتسهيل انتقال رؤوس الاموال العربية .

رابعا : قيام مركز مالى ونقدى فى مصر يمشى واحتياجات المنطقة العربية لهذا النوع من النشاط، ويساعد على توفير فرص توظيف الاموال العربية فى المنطقة العربية ذاتها .

خامسا : تقديم ضمانات كافية ضد المخاطر غير التجارية وحوافز مناسبة لتشجيع الاستثمار .

سادسا : تخطى المعوقات الادارية والاجرائية التى تؤثر على نمو حجم الاستثمار .

سابعا : منح الاولويات للمشروعات التى تساعد على زيادة موارد البلاد من العملات الاجنبية وكذلك المشروعات التى تجلب معها تكنولوجيا متقدمة .

وقد اوضح القانون المجالات المفتوحة للاستثمار العربى والاجنبى ، ومن اهمها التصنيع والتعدين والطاقة والسياحة والنقل واستصلاح الاراضى البور واستزراعها ، وذلك بطريق الايجار طويل الاجل ، ومشروعات تنمية الانتاج الحيوانى والثروة المائية ، ومشروعات الاسكان ومشروعات الامتداد العمرانى ، وشركات الاستثمار التى تهدف الى توظيف الاموال فى المجالات التى يسمح بها هذا القانون ، وبنوك الاستثمار وبنوك الأعمال وشركات اعادة التأمين التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة كما لها ان تقوم بالعمليات التمويلية الاستثمارية بنفسها ، سواء تعلقت بمشروعات فى المناطق

الحرّة أو بمشروعات محلية أو مشتركة أو اجنبية مقامة داخل مصر ، ولها كذلك ان تقوم بتمويل عمليات تجارة مصر الخارجية . وذلك الى جانب البنوك التى تقوم بعمليات بالعملة المصرية متى كانت فى صورة مشروعات مشتركة مع رأسمال محلى لمصريين لا تقل نسبته فى جميع الأحوال عن ٥١ ٪ .

ونص القانون على اعفاء المشروعات من الضريبة على الارباح التجارية وملحقاتها لمدة خمس سنوات ، ويجوز لمجلس الوزراء مد هذا الاعفاء الى ثمانى سنوات فى بعض الحالات . كما يجوز لوزير المالية ان يعفى بعض المشروعات من الضرائب والرسوم الجمركية وملحقاتها فيما يتعلق بالآلات والمعدات ووسائل النقل اللازمة لاقامتها . كما يعفى من الضريبة العامة على اليراد ، الارباح التى يوزعها كل مشروع بحد اقصى ٥ ٪ من قيمة المال المستثمر ، وذلك تجنباً لما اسفرت عنه التجربة من ان المستثمرين يفضلون انشاء شركات استثمارية تسجل فى الخارج ، حتى لا يخضع دخلهم كافراد للضريبة العامة على اليراد .

ومن المأمول ان يكون هذا القانون خطوة هامة على طريق الانفتاح الاقتصادى تحقق اجتذاب الاموال الاجنبية ، وضمان توجيهها بما يفي باحتياجات الاقتصاد القومى .

كما يعد من مظاهر الانفتاح الاقتصادى فى مصر انشاء السوق الموازية للنقد التى بدأ العمل بها من اول سبتمبر ١٩٧٣ ، وتستهدف اجتذاب مدخرات المصريين بالخارج ، والحصول على اضافات جديدة من النقد الاجنبى نتيجة لتطبيق نظام الصرف بالسعر التشجيعى على تحويلات مواطنى الدول العربية لغير اغراض الاستثمار ، وتشجيع المصدرين لا سيما مصدرى السلع غير التقليدية ، والعمل على توفير احتياجات القطاع الخاص والحرفيين والمهنيين من مستلزمات الانتاج وقطع الغيار ، وذلك بما يساعد تدريجيا على



التوصل الى سعر صرف واقعى للجنيه المصرى وجعله عملة قابلة للتحويل .

### هيكل الجهاز المصرفى واختصاصات وحداته :

فى مجال تقييم التنظيم الحالى للجهاز المصرفى والاختصاصات التى تباشرها وحداته يبدو من الضرورى ان نتناول بادىء ذى بدء التطورات الهامة التى لحقت بهيكل الجهاز المصرفى منذ صدور قانون تمصير البنوك عام ١٩٥٧ وحتى الآن . واذا كان قانون التمسير رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧ استهدف قصر ملكية البنوك وادارتها على المصريين ، فان قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ قد جاء شاملا لكثير من الاحكام بغرض تدعيم سلطات البنك المركزى فى تنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية وفقا للخطة العامة للدولة ومراقبة البنوك بما يكفل سلامة مراكزها المالية . ومما تجدر الاشارة اليه ان عدد البنوك التجارية التى تقدمت بطلبات لتسجيلها وفقا لاحكام هذا القانون بلغ ٢٨ بنكا تمت الموافقة على تسجيل ٢٥ بنكا منها ، وكان اغلب هذه البنوك قد منح مهلة لاستيفاء احكام قانون التمسير . وبعد صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ الذى تضمن تأميم جميع البنوك ، اتخذت عدة اجراءات تنظيمية تناولت تصفية بعض البنوك الصغيرة وادماج البعض الآخر ، مما ترتب عليه ان انخفض عدد البنوك التجارية الى ١١ بنكا فى آخر مايو ١٩٦٤ .

واذ تبين من الدراسات التى تمت فى ذلك الوقت ان نحو ٨٠٪ من النشاط المصرفى يتركز لدى خمسة بنوك تتوافر لديها الامكانيات المادية والبشرية ، يقابل ذلك نقص فى امكانيات البنوك الأخرى ، فقد استقر الرأى على الابقاء على المجموعة الاولى وادماج البنوك الستة الأخرى فيها . وبذا أصبح الجهاز المصرفى يضم البنوك التجارية التالية : البنك الأهلى المصرى ، بنك مصر ، بنك الاسكندرية ، بنك القاهرة ، بنك بور سعيد .

وخلال هذه المرحلة من مراحل التحول الاشتراكى التى أصبح فيها القطاع العام هو المسيطر على النشاط الاقتصادى برزت بعض الآراء منادية بإعادة تنظيم الجهاز المصرفى على أساس النمط السائد فى الدول الاشتراكية الرائدة .

غير ان هذا الفكر لم يلق قبولا كافيا للأخذ به على أساس ان لكل مجتمع أوضاعه وظروفه التى تترك آثارها على النظام الاقتصادى متطلبة الاجهزة المناسبة لخدمة احتياجاته ، وهذه الاجهزة تخضع فى تطورها لتطور النظام الاقتصادى الذى تخدمه . وقد وضح ذلك فى التجربة المصرية فى مجال التخطيط الذى جاء فى ظروف صاحبها مستوى متقدم ومعقد من الذوق الاستهلاكى نتيجة انفتاح المجتمع المصرى على العالم الخارجى ، مما استوجب ترك مجال لكى تفرض هذه الاعتبارات اولويتها ، ومن ثم جاء تنفيذ الخطة لا مركزيا ، فى الوقت الذى تطلبت ندرة رأس المال ان يؤخذ بالمركزية فى مجال تحقيق الاهداف الاستثمارية .

ولما كان تنظيم الجهاز المصرفى — باعتباره وسيطا ماليا فى الاقتصاد القومى — يتأثر الى حد كبير بنظام تخطيط وادارة الاقتصاد القومى، فمن ثم لم يستوجب الأمر الأخذ بتنظيم السائد فى الدول الاشتراكية الرائدة التى أخذت بأسلوب التخطيط المركزى الشامل ووضع الخطط التفصيلية العينية والمالية لوحدات الاقتصاد القومى ، وطورت الجهاز المصرفى ووظائفه بما يتواءم مع ذلك ، فأنشأت بنك الدولة لتركز فيه كافة معاملات المشروعات على نحو يسمح له بالرقابة على تنفيذ الخطط المقررة لها . وتحقيقا لذلك الغى التعامل النقدى بين هذه المشروعات لتتم تسوية كافة الالتزامات فيما بينها عن طريق بنك الدولة الذى يعمل كمركز للمقاصة فى هذا المجال .

والحقيقة ان الجهاز المصرفى المصرى فى مراحل تطوره فى السنوات الأخيرة كان متابعيا بيقظة للتغيرات التى لحقت بالاقتصاد القومى وأسلوب ادارته ، محاولا قدر الامكان أن يطور خدماته بما

يتواءم مع متطلبات التحول الاشتراكي أخذاً في الاعتبار عدة أمور من أهمها :

١ - أسلوب التخطيط وإدارة القطاع العام ودور الأجهزة المختلفة في متابعة تنفيذ الخطط وعلى الأخص دور المؤسسات العامة النوعية المشرقة على وحدات القطاع العام والجهاز المركزي للمحاسبة الذي عهد إليه قانون انشائه بمسؤوليات هامة في هذا المجال .

٢ - أنه على الرغم من أن الجهاز المصرفي لا يشارك في وضع التخطيط المالي للوحدات بحكم أسلوب التخطيط المتبع ، فإن لديه القدرة على معاونة الأجهزة الإشرافية على القطاعات عن طريق ما يمكن توفيره لها من بيانات ومعلومات عن الوحدات الاقتصادية المتعاملة معه ، وهو دور له أهمية الكشف عن المشكلات بها يساعد على تقرير العلاج لها في الوقت المناسب .

٣ - تزايد المطالب التمويلية لوحدات القطاع العام في السنوات الأولى للتحول الاشتراكي وممارستها للضغوط على البنوك - في ظل نظام كان يسمح لها بنقل معاملاتها من بنك لآخر - أسفرت عن نتائج غير مرغوب فيها ، كما جعلت للبنك المركزي في وضع لا يسمح له بتطبيق سياساته في مجال التأثير على الائتمان وتحقيق الرقابة على أسعار الخدمات المصرفية بكفاءة في ظل تنافس البنوك على خدمة وحدات القطاع العام .

وفي ضوء هذه الاعتبارات استقر الرأي على وضع تنظيم لمعاملات شركات القطاع العام مع وحدات الجهاز المصرفي ، مؤداه توزيع الأعمال المصرفية الخاصة بها على البنوك التجارية ، بحيث يختص كل بنك بخدمة قطاع أو قطاعات معينة ، وذلك اعتباراً من أول يوليو ١٩٦٤ . وقد روعي في ذلك التنظيم المحافظة بقدر الامكان لكل بنك على المستوى الذي كانت عليه عملياته من

ناحية التسهيلات الائتمانية والودائع قبل تطبيقه ، كما استبعد من نطاقه عمليات تمويل المحصولات الزراعية ( القطن والارز ) التي رؤى عدم تخصيصها لبنك بمفرده نظراً لكبر عبء التمويل ، بالإضافة الى الرغبة في الاستفادة من امكانيات كافة فروع البنوك التجارية المنتشرة في أنحاء البلاد .

وبتوزيع المعاملات المصرفية للقطاع العام على البنوك التجارية أصبح الطريق ممهداً لقيام البنوك بأعداد بيانات سريعة عن التدفقات النقدية لقطاعات النشاط الاقتصادية ومتابعة أوضاع الوحدات بطريقة أكثر إيجابية ، بما يسمح بتقدير العجز التمويلي لكل منها ، وتحديد حجم الائتمان المناسب ، ومتابعة استخدامه والعمل على استرداده في الاستحقاق . ومن خلال هذه البيانات والدراسات أمكن كذلك موافاة الأجهزة الإشرافية على القطاعات بملاحظات الجهاز المصرفي على معاملات الوحدات معه ، وخاصة ما يتعلق بمركزها المالي واحوال السيولة لديها وما تعانيه من اختناقات تؤثر على نشاطها وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها في المواعيد .

وكن من الطبيعي أن تواجه البنوك بعد تطبيق هذا النظام بعض المشكلات من أهمها التنافس على الاختصاص بخدمة العمليات الخارجية ، وكان السبب في ذلك في حقيقة الأمر ما حدث من تعديلات للقواعد المنظمة لعمليات الاستيراد والتصدير . ففي الوقت الذي قضى فيه نظام التوزيع بأن يختص كل بنك بالعمليات المصرفية للوحدات المخصصة له ، سواء كانت عمليات محلية أو خارجية ، خصص بنك القاهرة لتقديم الخدمة المصرفية لشركات مؤسسة التجارة التي كلفت بالقيام بالعمليات الخارجية للقطاعات المختلفة . وقد أمكن علاج ذلك الى حد كبير بجعل عمليات الاستيراد السلعي التي تتولى الشركات التجارية تنفيذها لحساب القطاعات المختلفة ضمن اختصاص البنك الذي يخدم القطاع



حدث العكس في بنوك أخرى ، مما اضطر البنوك الأولى إلى الاتجاه إلى الاقتراض من البنوك الثانية .

٢ - عدم التوازن بين حجم الأعباء الملقاة على بعض البنوك ، وما هو متاح لها من إمكانيات مادية وبشرية . فتركيز عمليات التجارة الخارجية للقطاع العام لدى البنك الأهلى يشكل عبئا كبيرا على الجهاز الفنى والإدارى بالبنك لم يصاحبه انتقال الخبرات المناسبة له من البنوك الأخرى التى انكمش نشاطها فى هذا المجال . كما أن تركيز عمليات قطاع الصناعة لدى بنك الإسكندرية واندماج البنك الصناعى فيه تطلب اجراء عمليات تنظيمية كبيرة لتعديل اجراءات العمل بالبنك ، ووضع الأسلوب المناسب لدراسة احتياجات هذا القطاع إلى التمويل ، ومتابعة ما يمنح له من تسهيلات . كما أن اندماج بنك بورسعيد فى بنك مصر أدى إلى قيام وحدة مصرفية ضخمة فى إدارتها ، فضلا عما نجم عن ذلك من مشكلات الاندماج المعروفة . وكان لهذه الأمور بطبيعة الحال آثارها على مستوى أداء الخدمات المصرفية وأنسيابها .

ويدون الدخول فى تفاصيل المشاكل المشار إليها ، وما أحدثته من النتائج ، فإن وضع الجهاز المصرفى واختصاصاته أصبح فى حاجة إلى امدة النظر حتى يمكن لهذا الجهاز أن يسير فى الطريق الصحيح الذى يتمشى مع سياسة الانفتاح الاقتصادى .

وتثور فى هذا الشأن عدة مقترحات لاعادة التنظيم على النحو التالى :

١ - ترك الحرية للوحدات فى التعامل مع البنوك . وهو اقتراح يعود بنا إلى الاوضاع الأصلية التى كانت قائمة قبل نظام توزيع العمليات المصرفية الذى تقرر فى عام ١٩٦٤ لأسباب واعتبارات سلفت الإشارة إليها .

٢ - ترك الحرية للوحدة فى اختيار بنك واحد تتركز معاملاتها معه .

مادام التمويل يتم خصما من حصته النقدية ، لها بالنسبة للسلع التقليدية التى يتم استيرادها بواسطة شركات التجارة لحساب أكبر من قطاع فقد رأى أن يتم تنفيذها بمعرفة بنك القاهرة .

ومالبثت أن استقرت أوضاع العمل فى البنوك حتى دخلت مرحلة جديدة من التطوير اعتبارا من أول يولية ١٩٧٢ عندما صدر قرار جمهورى فى ٢٣ سبتمبر ١٩٧١ بمقتضاه يختص :

البنك الأهلى المصرى : بشئون التجارة الخارجية بنك مصر : ( ويدمج فيه بنك بور سعيد ) بشئون التجارة الداخلية إلى جانب تمويل الحاصلات الزراعية ) .

بنك الإسكندرية : ( ويدمج فيه البنك الصناعى ) بشئون الإنتاج .

بنك القاهرة : بشئون الخدمات

البنك العقارى المصرى : (ويدمج فيه بنك الائتمان العقارى ) بشئون التشييد والإسكان .

وقد أعلن عند إصدار هذا التنظيم أنه ينبغي الأخذ بالاتجاهات العلمية والعالية فى مجال التركيز عن طريق اندماج وحدات القطاع المصرفى فى وحدات كبيرة لما يحققه ذلك من مزايا ووفورات من جهة ، ولتحقيق التخصص الوظيفى لوحدات الجهاز المصرفى حسب طبيعة العمليات المصرفية بحيث يتولى كل بنك عملية مصرفية نوعية ، بما يحقق له مزايا التخصص والتكامل من جهة أخرى .

وقد أسفر تنفيذ هذا التطوير عن عدة مشاكل يمكن تلخيصها على النحو التالى :

١ - تفاوت أوضاع السيولة وأوجه التوظيف والاستثمار لدى البنوك المختلفة . فقد ترتب على ذلك زيادة كبيرة فى التسهيلات الائتمانية لدى بعضها بما يفوق الموارد المتاحة أمامها ، فى حين

والاقتراحان الأول والثاني قد يؤديان الى حدوث اختلال في المراكز المالية الحالية للبنوك ، كما يساعد الاقتراح الاول على اشتغال المنافسة بينها على نحو يخشى أن يسفر عن بعض الآثار غير المرغوب منها .

٣ — اعادة توزيع عمليات القطاع العام على البنوك التجارية الأربعة على نحو يراعى فيه أحداث التوازن المناسب قدر الامكان في ضوء الأوضاع المادية والبشرية المتاحة لكل بنك . وهو أمر يبدو مناسبا في اعتقادنا في ضوء التجربة المستفادة من النظام الذى سبق تطبيقه عام ١٩٦٤

وذلك اخذا في الاعتبار السماح للبنوك الأربعة بمزاولة جميع أنواع العمليات المصرفية بما مؤداه إلغاء نظام التخصص القائم حاليا .

#### البنوك الأجنبية ونطاق نشاطها في مصر :

أجاز قانون استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ استثمار المال العربى والأجنبى في بنوك الاستثمار وبنوك الأعمال لتقديم التمويل الاستثمارى للمشروعات التى تعمل في المناطق الحرة أو للمشروعات المحلية أو الأجنبية أو المشتركة التى تقام داخل مصر، وكذا لتمويل عمليات تجارة مصر الخارجية . ويجوز أن ينفرد رأس المال العربى أو الأجنبى بالنسبة للبنوك التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة متى كانت فروعاً لمؤسسات مركزها الرئيسى بالخارج .

كما يجوز استثمار المال العربى والأجنبى في انشاء بنوك تقوم بعمليات بالعملة المحلية متى كانت في صورة مشروعات مشتركة مع رأسمال محلى مملوك لمصريين لا تقل نسبته في جميع الأحوال عن ٥١٪ .

ولما كان من المتوقع أن يتقدم عدد كبير من البنوك من مختلف دول العالم بطلبات للعمل في

مصر تحت أى شكل من الأشكال المختلفة المسموح بها وفقا للقانون المشار اليه ، تدفعها في تلك الرغبة في استثمار فائض أموالها أو خدمة مجموعة من المستثمرين تقف خلفها بمدعم بالعون المالى أو الدراسات أو لتسهيل مصالحهم ، أو على أبسط الفروض لجرد أن يكون لها تمثيل في مصر لما تتمتع به من مركز جغرافى وسياسى متميز بين دول هذه المنطقة ، فانه يبدو من الضرورى وضع سياسة يمكن على أساسها البت في هذه الطلبات على نحو لا يضر بأوضاع البنوك المصرية ، وبما يكفل تحقيق المصالح القومية والخارجية بطريقة متوازنة .

وفي سبيل الوصول الى تصور لمثل هذه السياسة لابد أن نضع أمامنا مجموعة من الحقائق والاعتبارات من أهمها :

١ — أن لمصر تجربة مع البنوك الأجنبية وأنها كانت في وقت من الاوقات تسيطر على توجيه الائتمان ، والتأثير على اقتصاديات البلاد ، وكان هذا الدور الخطير الذى مارسه من الدوافع الأساسية لإصدار قانون تمصير البنوك عام ١٩٥٧ ، ثم تأميمها عام ١٩٦١ لضمان السيطرة على هذه المؤسسات الحيوية التى تلعب دورا هاما في الحياة الاقتصادية .

٢ — أن السماح باستثمار المال العربى والأجنبى في مجال البنوك أصبح أمرا له أهميته . فهو رمز للثقة والضمان أمام المستثمر ، وإذا ما أخذ في الاعتبار أن البنوك العالمية الكبرى تسهم في امتلاك وإدارة عدد ضخم من الشركات التى تعمل في مختلف المجالات ، فإن اسهام هذه البنوك منفردة أو مشتركة في الاستثمار في مجال البنوك المحلية سيعتج اجتذاب الشركات المنوه عنها للاستثمار المحلى ، والاسهام في تنفيذ وتمويل المشروعات المختلفة .

٣ — أهمية المصالح الاقتصادية والسياسية التى تربطنا بمختلف الدول ، وهو اعتبار له وزنه



يملى اعطاء اولوية خاصة لبنوك الدول التى ينتظر أن يسهم مواطنوها ومؤسساتها بقدر كبير فى المشروعات الاستثمارية .

٤ - أن البنوك المصرية تخضع فى ممارسة نشاطها ، وكذا العاملين فيها ، لمجموعة من القيود والالتزامات التى تفرضها القوانين واللوائح السارية ، كما تخضع لإشراف عدد من الأجهزة الرقابية . فى حين يختلف الوضع بالنسبة للبنوك التى سوف تنشأ فى ظل أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى ، إذ سيدّاح لها مرونة أكبر فى ممارسة أعمالها ، ومن ثم يتوافر لديها مقومات منافسة البنوك المصرية واجتذاب خيرة العاملين فيها عن طريق الرواتب الكبيرة ومنح الحوافز المادية .

٥ - أنه مسموح لبنوك الاستثمار والأعمال التى ستنشأ فى إطار قانون استثمار المال العربى والأجنبى ، بأن تقوم بتمويل عمليات تجارة مصر الخارجية ، فى حين تقتصر ممارسة هذا الدور حالياً على البنك الأهلى المصرى دون البنوك الأخرى .

وفى إطار الحقائق والاعتبارات السابقة يبدو من المناسب تحديد نطاق تعامل وحدات القطاع العام مع البنوك الأجنبية والمشاركة الجديدة ، مع إيجاد نوع من التوازن بين ظروف العمل التى ستتاح لهذه البنوك وتلك التى تخضع لها الآن البنوك المصرية حتى تنهيا لها أوضاع المنافسة والعمل بكفاءة .

كما يتطلب الأمر وضع أسلوب للاختيار والمفاضلة عند تقرير منح تراخيص العمل لهذه البنوك يراعى فيه اعطاء أولوية لبنوك الدول التى تربطنا بها علاقات اقتصادية وتجارية كبيرة والتى تتمتع بسمعة طيبة ومركز مالى ممتاز ، وتلك التى تسيطر على الشركات الهامة التى تحتاج الى تعاونها واسهامها فى المجالات الأساسية فى البلاد .

والى جانب ذلك لا يبدو هناك ما يمنع من تلبية رغبات البنوك الأجنبية فى فتح فروع لها بالمناطق الحرة أو مكاتب بمصر لا يكون لها حق مزاولة العمليات المصرفية ، ومن ثم يقتصر نشاطها على تسهيل الأعمال وجميع المعلومات واجراءات الاتصالات .

### التشريعات المنظمة لأعمال البنوك والدخلة الى تطويرها :-

تخضع البنوك فى ممارستها لنشاطها بصفة أساسية لأحكام قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ وقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ .

وإذا كان قانون البنوك والائتمان لم يتناوله أى تعديل منذ صدوره ، فلا يعنى ذلك قصوره عن ملاحقة التطورات الكبيرة التى حدثت فى القطاع المصرفى خلال مرحلة التحول الاشتراكى ، ولكن الأمر فى حقيقته يرجع إلى مرونة هذا القانون وحسن صياغته بطريقة تناولت الأحكام الكلية ، وأعطت البنك المركزى صلاحيات واسعة فى الرقابة على البنوك والائتمان - مخولة لمجلس إدارته وضع الاجراءات التنفيذية للرقابة .

أما قانون المؤسسات العامة وشركاتها - الذى يخضع له الجهاز المصرفى باعتباره مملوكاً بأكمله للدولة - فقد وضع كقانون موحد لم يأخذ فى الاعتبار فى بعض نواحيه الظروف المختلفة التى تعمل فى إطارها القطاعات الاقتصادية والتى تتطلب إيجاد نصوص خاصة متميزة يراعى فى وضعها هذا التباين .

وتتطلب المرحلة القادمة ونحسن على طريق الانفتاح الاقتصادى وضع قانون خاص ينظم أعمال البنوك يتضمن أحكام الرقابة على البنوك والائتمان ، كما ينظم علاقة البنك المركزى بالبنوك التى يمتلك أو يساهم فى رأسمالها ، على أن تراعى فى صياغته نهضة المناخ الملائم لانطلاق

هذا القطاع ونحريه من القيود التي ثبتت من التجربة الحاجة الى التحلل منها .

وفي مجال ما يتضمنه هذا القانون من احكام يبدو من المناسب وضع الامور التالية محل النظر تحقيقا للاهداف المرجوة :-

١ - تقرير ضمان البنك المركزي لكافة الودائع لدى البنوك المسجلة .

٢ - تنظيم اوضاع اقتراض الحكومة من الجهاز المصرفي مع التمييز بين القروض قصيرة الاجل وتلك طويلة الاجل .

٣ - النص على امكان اداء فائدة على الارصدة الاضافية التي تودعها البنوك - بخلاف نسبة الاحتياطي - لدى البنك المركزي وفقا لوضع التي يقرها مجلس ادارته .

٤ - وضع الشروط اللازمة لمنح تراخيص العمل للبنوك العربية والاجنبية والمشاركة ، مع مراعاة اعطاء مجلس ادارة البنك المركزي مرونة التصرف ، وفقا لما تطلبه مصلحة البلاد .

٥ - الزام المنشآت التي يكون تقديم الائتمان الزراعي او الصناعي او التجري او الاستهلاكى احد اوجه نشاطها الرئيسية بتقديم البيانات اللازمة للبنك المركزي لمعاونته في وضع السياسة الائتمانية .

٦ - السماح للبنوك التجارية في الحدود التي يضعها مجلس ادارة البنك المركزي بمزاولة عمليات الائتمان غير قصيرة الاجل . فمن الناحية الواقعية لوحظ في السنوات الاخيرة اضطلاع هذه البنوك بجلب من التمويل غير قصير الاجل ، مما يدخل في عمل البنوك المتخصصة . وقد يكون من اسباب هذه الظاهرة سعيها الى تنويع اعمالها لزيادة الربح خاصة ، وانها تطالب احيانا بالتعامل مع بعض الاشخاص العامة بشروط

ميسرة ، او لتحقيق نوع من التكامل في معاملاتها مع بعض العملاء بتقديم التمويل اللازم لاختلاف افراضهم . وقد يرجع ذلك الى قصور مصادر التمويل الاستثماري امام بعض وحدات القطاع العام لظروف تتعلق بعدم امكان زيادة رؤوس اموالها ، او عدم كفاية الاعتمادات الاستثمارية المخصصة لها ، مما يستتبعه الاعتماد في مواجهة احتياجاتها على الاقتراض وتجديد هذه القروض لاد متتالية .

٧ - الغاء القيود الموضوعة على امتلاك البنوك لأسهم الشركات المساهمة ، اذ تحظر المادة ٣٩ من قانون البنوك والائتمان على البنوك التجارية امتلاك هذه الأسهم بما تزيد قيمته على ٢٥٪ من رأس المال المدفوع للشركة ، وبشرط ألا تجاوز القيمة الاسمية لأسهم التي يمتلكها البنك في هذه الشركات مقدار رأسماله المدفوع واحتياطياته . والغاء هذا القيد يعاون البنوك على المشاركة في المشروعات الجديدة والترويج لأسهمها خاصة ونحن مقبلون على مرحلة الانفتاح الاقتصادي .

٨ - العمل على التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة على البنوك وتركيز مهامها لدى جهاز واحد ، وليكن البنك المركزي ، وذلك درءا لتعدد الأجهزة الرقابية وما تسببه من تكرار لجهود ، ومضاعفة لوقت لا طائل من ورائها ، الى جانب ان توحيد تلك الأجهزة في جهاز واحد يتميز بإمكان تنسيق تلك الرقابة ووضع سياسة واحدة لها لاحكامها ، كما يمكن ان يمتد نطاق ذلك الجهاز ليكون هو المصدر الوحيد لاعطاء البيانات التي قد تطلبها أجهزة التخطيط والأجهزة المالية المتعددة عن الجهاز المصرفي .

٩ - تيسيرا على البنوك في متابعة نشاط وحدات القطاع العام المتعاملة معها يجبان ينص القانون على الزام كل وحدة بموافاة البنك بصورة من موازناتها التخطيطية فور اعتمادها ، وكذلك بميزانياتها العمومية ، وتقرير مجلس



ادارتها ، ومراقبى حساباتها ، وملاحظات الجهاز المركزى للحسابات ، وغير ذلك من البيانات التى تكفل متابعة نشاط الوحدات والتسهيلات الائتمانية الممنوحة لها .

١٠ - أنه على الرغم مما قرره قانون المؤسسات العامة من استقلال الوحدات التابعة لدفع عملية الإنتاج ، فإن اللائحة التنفيذية للقانون نصت على أن توافى الوحدة المؤسسة بما يصدر عن مجلس الإدارة من قرارات ، وهو أمر يستتبعه بطبيعة الحال إبداء الملاحظات أو التعقيب على بعض المسائل التنفيذية إذا ما كانت للمؤسسة وجهة نظر بشأنها . ويقترح فى مجال البنوك أن تقرر حدود اختصاصات البنك المركزى والبنوك التابعة بوضوح كامل ، مع إتاحة الحرية للبنوك فى العمل ومحاسبتها على تحقيق الأهداف التى يتم اعتمادها من البنك المركزى .

#### معالجة القصور فى مستلزمات الإنتاج :

عانت البنوك فى السنوات الأخيرة من ضغط الانفاق الاستثمارى بسبب الظروف التى أعقبت حرب عام ١٩٦٧ ، وانعكس ذلك بطبيعة الحال على أداء الخدمات المصرفية لعدم توافر المستلزمات اللازمة للإنتاج على النحو المناسب .

ويتطلب الأمر فى المرحلة المقبلة توفير الاعتمادات الاستثمارية اللازمة للبنوك حتى يتيسر لها استكمال مبانى الفروع لإتاحة أوضاع مناسبة للعمل بالنسبة للعاملين والمتعاملين ، والتزود بالتجهيزات والأدوات والآلات لمواجهة تزايد الخدمات التى تقدمها لمختلف القطاعات حتى تستطيع أن تمارس نشاطها بكفاءة واقتدار خلال مرحلة الانفتاح ، وفى ظل منافسة البنوك الأجنبية والمشاركة التى سيكون لديها حرية ومرونة أكبر فى استجلاب مستلزمات الإنتاج .

#### وضع لائحة خاصة للعاملين فى البنوك :

كما يرتبط أداء الخدمة المصرفية على المستوى

المطلوب بمدى توافر مستلزمات الإنتاج ، فإن الأمر يرتفع كذلك بحسن تنظيم البنك وتوفير الاستقرار للعاملين به ، وتقرير نظم مناسبة للحوافز . وهى أمور تشير بوضوح لإتاحة خاصة للعاملين فى البنوك نراعى ظروف العمل فى هذا القطاع وتتفادى المشاكل التى نجمت عن إقرار نظم موحدة للعاملين بكافة القطاعات أخذ الكثير منها عن القواعد المقررة بالنسبة للعاملين المدنيين فى الدولة . وهو ما كان له أثره على مستوى الإنتاجية فى البنوك ، كما أدى إلى اتجاه العناصر المتميزة نحو الاستقالة أو الهجرة أو طلب الإعارة سعياً وراء ظروف أفضل للعمل .

وفى مجال وضع مثل هذه اللائحة للعاملين فى البنوك نسوق بعض الحقائق والاعتبارات التى يبدو من المناسب مواجهتها ووضع الحلول لعلاجها :

١ - أن نظام الفئات المالية وربط المرتب بالفئة أدى إلى التوسع فى الهياكل التنظيمية لإتاحة الفرصة أمام العاملين للترقية ، كما نجم عنه تجميد مرتبات عدد كبير من العاملين بمستوى الإدارة العليا مما زالت أمامهم سنوات طويلة لبلوغ سن التقاعد .

٢ - الحاجة إلى نظام للحوافز يسمح بتقدير المتأخرين بما يتناسب وما قدموه من إنجازات ، وما حققوه من أهداف ، والضرب على يد المنحرفين والمتراخين .

٣ - ضرورة رفع كفاءة العاملين ، والاهتمام بالنواحي العملية فى التدريب والتركيز على مسئولية الرؤساء المباشرين فى هذا الصدد ووضع أهداف محددة لذلك تتم محاسبتهم على تحقيقها .

٤ - انخفاض بدلات السفر المقررة ، وعدم تمشيها مع ارتفاع الأسعار على الصعيدين المحلى والخارجى ، والحاجة إلى تقرير بدلات طبيعة عمل بعض الأعمال فى القطاع المصرفى .

# مجهودات الإصلاح الإداري في العراق

ناجي البصام

[ لا جدال في أن نجاح أي خطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في أي دولة يعتمد في المقام الأول على إدارة واعية متطورة على أحدث الأسس العلمية ، إذ أنه مهما كانت الإمكانيات كبيرة مواتية ، فإن الإدارة المتخلفة لا شك تهدرها ، وبالتالي تذهب جميع الجهود المبذولة هباء ، هذه حقيقة أكتتها خبرات الدول المتقدمة .. وإذا كانت هذه الدول مع تقدمها الحضاري تولى أجهزتها الخدمية والإنتاجية عناية خاصة لتطويرها إداريا ، فإن هذه الحاجة تصبح ضرورة ملحة بالنسبة للدول النامية ، فالتخلف الكبير لهذه الدول وقلة إمكانياتها ورفقتها في الارتفاع بالمستوى المعيشي للمواطنين فيها يحتم عليها أن تخطط لتطوير الإدارة فيها إلى جانب تخطيطها الاقتصادي والاجتماعي ، غير أنه ورغم وعي الكثير من الدول النامية بهذه الحقيقة ورغم ما تبذله من جهود نحو تحقيق هذا الهدف فإن نجاحها في هذا الميدان محدود لمعوقات تفرضها عليها ظروفا وتخلفها الطويل ، وفي هذا المقال يعرض الكاتب صورة للجهود المبذولة في هذا المجال في العراق الشقيق ] .

لقد اتضح أن خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق لم تنفذ وفقا للمعدلات التي كانت مقدرتها لها ، وقد قصرت في نتائجها وراء أهدافها . وأن المعوقات ( المشكلات ) الإدارية كانت تمثل أحد الأسباب الرئيسية في ذلك القصور (١) .

ولهذا فقد بذلت مجهودات متعددة لإصلاح الجهاز الإداري في العراق وتطويره من أجل أحداث التغييرات الثورية الجذرية في بنيانه وأنظمته وأساليبه وعلاقاته بشكل يجعله يواكب

## ناجي البصام

مدرس الإدارة العامة بكلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد .

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها « الرقابة الداخلية وفعاليتها على الأنشطة الحكومية » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧١ ، « أساليب في الدراسات المقارنة للإدارة العامة » يناير ١٩٧٢ ، « معدلات الأداء ودورها في قياس نتائج الأعمال » أكتوبر ١٩٧٢ .

« سياسة الاجور في العراق » نشر في عدد يناير ١٩٧٤ .

(١) العراق . مجلس التخطيط . المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري . مشروع خطة التنمية الإدارية . بغداد ، ١٩٧١ . ص : ٥ .



التحولات التي يشهدها القطر في اطار تلك الخطط، الا ان تلك المجهودات لم تعكس آثارها بعد على ذلك الجهاز ، ولم يزل الجهاز الادارى يعانى من معوقات بحيث أعجزته عن الوفاء باحتياجات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ومع ذلك يمكن القول أن ما حققته تلك المجهودات من وعى في الاصلاح في جميع مجالات العمل الادارى بين الموظفين والمواطنين والحاجة الماسة الى عمليات تنظيم مستمرة ، والى وجوب الاستزادة من الخبرات الادارية لهو في حد ذاته حصيلة لا يمكن انكارها .

على أن التعرض بالتحليل للمراحل التي مرت بها تلك المجهودات قد تفيد دراستها في اظهار حقيقة هامة هي أن الاجراءات الاصلاحية الجزئية وأن خدمت أغراضا معينة ، فانها لم تعد تتلاءم مع تطورات التنمية في القطر .

ويمكن ارجاع مسارات مجهودات الاصلاح الادارى في العراق لفترتين رئيسيتين ، الفترة الاولى ، وتتضمن مجهودات الاصلاح الادارى منذ البدء في عمليات التنمية في الخمسينيات وحتى ثورة ١٩٥٨ ، وأما الفترة الثانية فتشمل مجهودات الاصلاح الادارى من بعد ثورة ١٩٥٨ وحتى الوقت الحاضر .

#### الفترة الاولى : من ١٩٥٠ الى ١٩٥٨ :

تتميز تلك الفترة بصدر عدة قوانين من قبل الوزارات التي ضاقت ذرعا بقيود قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ والذي حل محل

قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ . اذ كل شغل الوظائف العامة في العراق في تلك الفترة من اطلاق الوزارات دون ضابط من كفاية بالرغم من وجود ذلك القانون ، فأخذت كل منها تعد قوانين خاصة بها للتحلل منه . فقد صدر قانون خاص للخدمة الخارجية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٠ ، وقانون خدمة الشرطة رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٣ وقانون الخدمة القضائية الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٤٥ وقانون الخدمة الطبية رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٨ وقانون للخدمة التعليمية برقم ٢١ لسنة ١٩٥١ ، وقانون للخدمة الهندسية برقم ٢ لسنة ١٩٥٢ . وصارت بقية الوزارات والدوائر المهمة تحاول استصدار قوانين خدمة خاصة لكل منها . هذا فضلا عن الكثير من التعديلات التي لا يدركها الحصر والانظمة ( اللوائح ) والمنشورات وتعليمات الخدمة والتفسيرات المختلفة ، مما جعل نظام الموظفين بالغ التعقيد . اذ أصبح الوضع الوظيفي زائرا بعيد من القوانين التي نظمت مسالك الوظائف العامة تنظيما متباينا ، مما ولد احساسا بأن الموظفين يعاملون معاملة مختلفة بحسب طوائفهم ، وان مبدأ تكافؤ الفرص في الترقى غير مرعى الجانب في حقهم .

لذلك استقر الراى على توحيد كل هذه القوانين ، واصدار قانون يضم نصوصا تشمل كافة موظفى الدولة باستثناء الخدمة في الجيش والخدمة القضائية لاعتبارات خاصة . ففى عام ١٩٥٤ طلبت الحكومة العراقية من البعثة الأمريكية للعلاقات الخارجية بحث شئون التوظيف واقتراح

يظهر من تقييم خطة ١٩٦٥ - ١٩٦٩ ومن المفاهيم والاجراءات التي نصت عليها المفكرة التفسيرية لقانون التنمية القومية ١٩٧٠-١٩٧٤ ، ومن السياسات المعلنة للدولة ومن القطاعات المتوافرة على مختلف المستويات الرسمية والشعبية ، ان اية خطة للتنمية لا يمكن أن تحقق اهدافها بالمرعة والكفاءة المطلوبة دون معالجة جذرية للمشكلة الادارية في العراق .

ان كل ما جرى حتى الآن من اجراءات للاصلاح الادارى ورغم كل النيات الطيبة ، لم تتعد تأليف لجان غير متخصصة وغير متفرغة لمعالجة مشكلة الروتين ، وسرعان ما تخطت حملة هذه اللجان نظرا لاصطدامها بواقع أن الاصلاح عملية غير جذرية ، وانها لا يمكن أن تتم بواسطة نفس الاجهزة ونفس الروح الروتينية ، وأن معالجة المشكلة الادارية في العراق لا يمكن أن تنجح الا ضمن خطة عمل واضحة الاهداف ومتناسقة الفعاليات بعد اجراء تقييم للهيكل الادارى والاقتصادى العام للدولة وفي ضوء سياسات وأسبقيات واضحة ، على أن تتمتع هذه الخطة باسناد تام من اعلى المستويات السياسية والادارية ، وأن تنفذ هذه الخطة جهة متخصصة وذات خبرة مفرغة لهذه العملية . ان فشل الاجراءات السابقة في معالجة المشكلة الادارية وعدم وضع تنفيذ الخطة التي أقرنا اليها بالشكل المقترح أدى ويؤدي الى اليأس من الاصلاح ، والى اتباع سياسة « اطفاء الحرائق » ومعالجة المشاكل بصورة غير علمية .

وسائل اصلاحها . وبعد دراسة واسعة لقوانين الخدمة المدنية وحالة الموظفين والدوائر الحكومية : أعد William Bawnring الخبير الأمريكي في شئون التوظيف تقريراً ضمنه أسس الإصلاح الوظيفي وتتلخص في :

١ - أن يكون راتب كافة الموظفين مبنياً على سلم واحد للدرجات لا فرق أو تمييز بين سلك وآخر ، والأخذ ببدا المخصص (المرتب) للوظيفة وليس للموظف .

٢ - إلغاء مخصصات اعانة الغلاء ( غلاء المعيشة ) وزيادة رواتب الموظفين تدريجياً بما يساير الأحوال الاقتصادية على قدر ما تتسع له الميزانية .

٣ - انشاء دائرة مركزية واحدة ذات حصانة قضائية متحررة من النفوذ اياً كان نوعه ذات سلطة شاملة في شئون الذاتية والموظفين لكافة الوزارات والدوائر تشكل على هيئة مجلس .

وفي ضوء هذه الأسس أعدت وزارة المالية أكثر من مشروع لائحة للتوظيف لم يلق أى منها قبول الحكومة . وكان أحد تلك المشروعات يتضمن تأليف لجنة في كل وزارة قوامها رئيس وأربعة أعضاء يعينهم الوزير ، وتختص هذه اللجنة بترشيح من يعينون أو يعاد تعيينهم في الوظائف الشاغرة . كما تضمن مشروع آخر انشاء ديوان للموظفين في وزارة المالية يشكل من رئيس وعضوية اثنين من كبار الموظفين ولجان ذات

اختصاص تتولى الترشيح للتعيين في وظائف الدولة بعد اجراء امتحان سرى . في عام ١٩٥٦ طلبت الحكومة العراقية من بريطانيا ندب أحد خبراءها الذي قام - بمساعدة موظفي وزارة المالية والوزارات الأخرى - باعداد مشروع لائحة توظيف ، كانت الأساس لقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالخدمة المدنية والصادر في ١٢/٦/١٩٥٦ والحق به قانون الملاك رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٦ (١) . ويعتبر هذا القانون أول من أرسى مفهوم ادارة الأفراد المركزية في العراق عندما نص على تشكيل هيئة متفرغة ( مجلس الخدمة العامة ) تتولى الاشراف على أمور التعيين ، واعادة التعيين ، واجراء المقابلات والامتحانات التحريرية للمتقدمين لشغل الوظائف ، واصدار شهادة بالأهلية عن الاشخاص المؤهلين منهم ، والنظر في ترقيع الموظفين الى درجة أعلى وتنظيم قواعد المنافسة بينهم للدرجات الشاغرة والتحقيق في الاعتراضات التي يقدمونها فيما يخص الأمور التي تتعلق بتثبيتهم وترقيعهم واعادتهم للخدمة .

#### الفترة الثانية : من ١٩٥٨ وحتى الوقت الحاضر

بعد ثورة ١٩٥٨ أولت الحكومة العراقية اهتماماً بالغاً بشأن اصلاح الجهاز الادارى وادخال التطورات الجذرية عليه ، سواء بوضع قواعد احدث للخدمة المدنية او ابدال الاصلاح على بنين ذلك الجهاز واساليب العمل فيه (٢) . لهذا أعيد تنظيم الخدمة المدنية بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لتوفير بعض الحوافز المالية والاجتماعية للعاملين في الجهاز الادارى . ومازال

(١) حدى أمين عبد الهادى . نظرية الكلية في الوظيفة العامة : دراسة الأصول العامة للتبعية الادارية وتطبيقاتها المقارنة . الطبعة الاولى . القاهرة ، دار الفكر العربى ١٩٦٦ . ص : ٢٦٧ - ٢٦٨ .

(٢) كان هناك احساس عام لدى جميع المواطنين بفساد الاداة الحكومية التي ورثتها الثورة منذ البداية وضرورة تطهير الجهاز الحكومى من العناصر غير الصالحة كأول خطوة اصلاحية للتمهيد لعملية البناء الاقتصادي والاجتماعي والنهوض بحاجات المجتمع الجديد . فأصدرت الثورة قانون تطهير الجهاز الحكومى رقم (٢) لسنة ١٩٥٨ الذى أجاز بموجبه لمجلس الوزراء والوزير عزل أو فصل الموظف ، اذا كان يرى في بقاءه في الخدمة العامة ضراً بالمصلحة العامة . وهذه السلطة التي منحها القانون لمجلس الوزراء والوزير المختص سلطة تقديرية واسعة عند قيام ذلك المجلس أو الوزير بتطبيق القانون دون أية رقابة من أية جهة كانت .



هذا القانون نافذ المفعول حتى الآن بالرغم من التعديلات التي أجريت على بعض نصوصه (١).

كما أن الحكومة العراقية استقدمت الخبر الأمريكي في الإدارة العامة لوثر جيوليك في عام ١٩٦٤ لدراسة الإدارة العراقية ، ووضع الحلول لما تعانيه من مشكلات . وقد تم استقدامه بناء على مخابرة وجهتها الحكومة الى الأمم المتحدة في هذا الشأن . وبعد دراسة مستفيضة للوضع الإداري في العراق قدم تقريره الى الجهات المعنية ، وكان يتضمن :

١ — طبيعة المشكلات التي تعانيها الإدارة العراقية في عملها .

٢ — اقتراح السبل لمعالجة تلك المشكلات معالجة فورية وسريعة اذا ما أرادت الحكومة معالجتها .

وقد اقترح منهاجا للعمل من النقاط التالية :

« على فرض أن الحكومة العراقية قد أعدت عملا ايجابيا لحل مشكلات الجهاز الإداري فانما ينبغي عليها اتباع المنهج الذي اتبعته العديد من الدول في هذا المضمار وهو :

١ — ينبغي لرئيس الوزراء — بعد عقد ما يراه من الاجتماعات — أن يتخذ اجراءات حازمة ، لا ليضع موضع التنفيذ مسحا لاساليب العمل في الجهاز الحكومي والسياسات المتبعة في أمور الذاتية وكفاءة العمل ، وانما إعادة تنظيم فورية وفعالة للجهاز الإداري واحداث طرق عمل جديدة تستهدف جعل الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة ، بل والجهاز الحكومي برمته أداة صالحة

ليسير قدما في تنفيذ سياسات وبرامج العمل دون مزيد من التأخير . وينبغي على الحكومة أن تعلن أن عملية التنظيم هذه « إعادة تنظيم الجهاز الحكومي » سوف تستمر في تنفيذها بلا هوادة حتى النهاية بغض النظر عن المعارضة أو البيروقراطية . وينبغي ألا يسمح باتباع اساليب التعويق والتماهل في مجال اصلاح الجهاز الإداري واساليب العمل المتبعة فيه ، وانما يجب أن تعتبر هذه العملية خطوة مقبلة ضرورية لدعم وترصين الثورة نفسها .

٢ — لرئيس الوزراء أن يختار الشخص الذي يتولى تنفيذ هذه المهمة ويكرس جهوده وكل طاقاته لها لمدة ثلاث سنوات على الأقل . على أن يكون مكتبه في رئاسة مجلس الوزراء بالذات ، وله عنوان ودرجة نائب رئيس الوزراء ، ومن المعنيين بوضع السياسة العليا لأن وظيفته سيكون لها طابع سياسي مادامت القوة الدافعة الى إعادة تنظيم الجهاز الحكومي واساليب العمل فيه هي من الضرورات السياسية التي تقضى باتباع المنهج الثوري فيها . ويتمتع بالمؤهلات التي تمكنه من الاضطلاع بهذه المهمة ، وإدارة الاعمال الموكولة اليه فيها بنجاح ، ومتحررا من قيود البيروقراطية التي لها جذورها، ويتصف بالصلاية والحزم والانتفاع ويكون مسندا من السلطة العليا ، على أن يعاونه في هذه المهمة عدد من كبار الموظفين .

٣ — الاستعانة بالخبراء من الموظفين العراقيين بعد اختيارهم وانتقائهم لا من ذوي المؤهلات الخاصة في المؤسسات الحكومية فحسب، بل في محيط الجامعة ومن بين رجال الاعمال

(١) وفي عام ١٩٦٣ — بعد ثورة رمضان — صدر القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة حيث نصت المادة الثامنة منه على ما يلي فيما يخص موضوع « تطهير الجهاز الحكومي » يتولى المجلس الوطني لقيادة الثورة :

٢ — تعيين الموظفين من مدنيين وعسكريين في درجة معينة وأعلى منها تعين بقرار يصدره المجلس وله أن يقرر نقل أو فصل الموظفين من مدنيين وعسكريين واحالتهم على التقاعد . وكذلك صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٣ « قانون تطهير الجهاز الحكومي » الذي اجاز لمجلس الوزراء والوزير المختص فصل الموظفين اذا تبين أن في بقائهم ضررا بالمصلحة العامة .

واصحاب المهن . لان المؤسسات الصناعية والتجارية الكبيرة درجت في دول اخرى على اعارة بعض خبراتها للحكومة للقيام بهذا النوع من الاعمال ، على ان تتعاون الوزارات والمؤسسات الحكومية مع هؤلاء الخبراء اذا اريد الاسراع في اعمال التحليل والتخطيط والتدريب التي تتطلبها عملية اعادة التنظيم ( تنظيم الجهاز الحكومي واساليبه ) وانجاح المهمة .

٤ - رصد الاموال اللازمة ووضعها تحت تصرف من يتولى هذه المهمة لكي يمكنه الاتفاق على رواتب موظفيه ، وما يحتاج اليه من مهمات في هذا الشأن . على ان تخضع اجراءات تعيين الموظفين لموافقة رئيس الوزراء فقط ، ووفقا لقرارات مستعجلة لكي لا يسمح للروتين بان يقف في طريق قرار قامت الحكومة باتخاذها بقصد التخلص من هذا الروتين ومن ثم تعود الحلقة المفرغة .

٥ - الاستعانة بالخبراء الاجانب وما تسهم به المساعدات الخارجية بتوفير الخبرات او ايجاد الحلول للمشكلات الخاصة التي تواجهها الادارة الحكومية في العراق . والا يكتفى بما يقدمه الخبراء من تقارير براءة . وانما يجب ان تكون مساهمتهم فعلية ، على ان يتم استقدامهم والاتفاق عليهم بالتعاون بين الرئيس الذي يتولى هذه المهمة ووزارة الخارجية .

هذه النقاط الخمس كانت في رايه جوهر المنهاج الا ان الخبر لوثر لم يكتف بهذه النقاط الرئيسية، وانما أعقبها بخطوات ومسائل فرعية أخرى كان يرى أنها ستطلب اتخاذ قراراتها بشأنها أثناء سير العمل ، وهذه الخطوات او المسائل هي :

١ - جدول التوقيت : ان دراسة الجهاز الحكومي واعادة تنظيمه في الدول الاخرى على نحو يشبه ما يقترح القيام به في العراق قد استغرق من سنتين الى خمس سنوات بالنسبة للمراحل الاولى ، وحوالي اربعة اشهر قبل البدء به . فالدة الواجبة للاضطلاع بالاعمال الفنية الاساسية ينبغي ان تحدد بستين علي الاقل ،

وبخاصة ان العمل في العراق سينطوي على اعادة النظر في القوانين واساليب العمل البالية، وايضاح الامور التي سيضطلع بها الوزراء والمعيرون العامون وغيرهم . كما سيتطلب العمل دراسة الاعمال والاساليب وتخطيط طرق جديدة وصياغة قواعد وانظمة جديدة ، ومن ثم تليها فترة التأسيس ، اي تلك المرحلة التي ستكون تثقيفية اكثر مما هي تطبيقية تشتمل على جلسات عديدة تكرر خلالها ندوات وحلقات دراسية لتعريف الموظفين بكافة الاعمال والطرق الجديدة واستعمال المعدات الحديثة لاختلافها عن تلك التي ألفوها . وهذه العملية ستستغرق ما بين ٢٤ و ٣٦ شهرا .

٢ - ديمومة المشروع : وقد فرق لوثر جيوليك بين المشروع الدائم اي العملية المستمرة وبين المشروع المؤقت اي العملية التي تنتهي بانتهاء العمل ، وبذلك يعتبر المشروع في هذه الحالة طارئا . واقترح لكل منهما بعض الاسس والمبادئ التي ينبغي اتباعها في شأنه .

٣ - اللامركزية : ان المركزية التي يتبعها العراق ( كما سماها لوثر جيوليك ) هي مركزية اندماجية ، اذ ان جميع الدوائر المحلية للوزارات وكل المؤسسات المحلية ، بما في ذلك البلديات حتى الآن ، خاضعة للحكومة المركزية تماما . ولما كان ذلك ضروريا في تلك المرحلة من تطور العراق ، الا انه اقترح في حالة ما اذا كانت النية متجهة نحو اللامركزية فلا بد من الاعلان عنها مقدما لكي يسترشد بها وبخاصة عند ختام المرحلة العسكرية في الشمال وتسوية القضية الكردية ، اذ ستبرز مسائل خاصة تتعلق بالادارة الحكومية، وفي ضوء ذلك يمكن وضع سياسة عامة فعالة ، اذ ان بعض اشكال اللامركزية التي ستعتبر جديدة بالنسبة للعراق قد تثبت فائدتها .

٤ - التسمية : ان تسمية هذه المهمة او هذا المشروع من الضرورة بمكان لكي تعكس فعالية جديدة له ، على ان تحدد هذه التسمية على اساس مضمينها في اللغة العربية وضمن الاطار التاريخي للعراق .



٥ - الهيكل العام : اذ لابد من أن تستحدث للمشروع أنواع معينة من الأقسام تضطلع بهذه المهام .

وأخيرا أشار لوثر جيوليك في تقريره الى مجالات عمل الاستشاريين الأجانب ، مقترحا أن يكون هناك :

— خبير عام في الإدارة العامة والتنظيم .

— خبير في تخطيط الإدارة ، لا يعالج محتوى الخطة فحسب ، بل الطرق الإدارية التي يتطلبها أعداد وتبنى وتنفيذ الخطة العامة وخطط الدوائر الحكومية .

— خبير في الميزانية ووسائل الرقابة المالية وإدارة الضرائب .

— خبير في إدارة شؤون الذاتية وقياس الأداء والتدريب .

— خبير في اصول الاعمال في الدوائر .

— خبير في هندسة وإدارة الاشغال العامة وفي الانشاء الصناعي ذي النظام الواسع .

— خبير في الإدارة العامة للمشروعات الصناعية والتجارية العائدة ملكيتها للحكومة .

**انشاء المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري**

في عام ١٩٧٠ اصدر مجلس قيادة الثورة قرارا بقانون رقم ٢٠٨ يقضى بفك ارتباط مركز تطوير الإدارة الصناعية (١) من وزارة الصناعة، والحاكمه بمجلس التخطيط باسم ( المركز القومي

للاستشارات والتطوير الإداري ) واحلال مجلس التخطيط محل وزارتي الصناعة والمالية ورئيس الهيئة التوجيهية محل وزير الصناعة واحتساب مصروفات ونفقات المركز على تخصيصات الخطة الاقتصادية اعتبارا من ١/٤/١٩٧٠ . على أن يتكون المركز من الإدارات الآتية :

١ — إدارة الاستشارات .

٢ — إدارة البحوث والخدمات الالكترونية .

٣ — إدارة التدريب .

ويسعى لتحقيق الأغراض الآتية :

( أ ) القيام بالدراسات والبحوث الاقتصادية والفنية والإدارية والمهنية مما له علاقة بعمليات التنمية القومية .

( ب ) النهوض بالمهارات الفنية والإدارية على مختلف المستويات ، وفي جميع القطاعات الانتاجية والخدمات وفي المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية والمصالح والمنشآت وشركات القطاع العام والخاص والمختلط .

( ج ) تعزيز وتطوير مهنة الإدارة العلمية والسعى لاعداد إداريين ومهنيين قياديين وتنمية قابلية التطوير الذاتي لديهم ، ليتمكنوا من مواكبة وتطبيق النظريات الحديثة في علم الإدارة ، ويساهموا بصورة فعالة في مشروعات التنمية القومية .

( د ) وضع وتحسين أساليب العمل في المؤسسات والقطاعات والمنشآت المذكورة ، بما يكفل رفع كفاءتها الانتاجية ، وحسن استغلال الموارد المتاحة لتنمية قدرتها الذاتية على التوسع والتطوير .

(١) أسس المركز وفقا لاتفاقية تم التوصل اليها بين حكومة الجمهورية العراقية وبرنامج التنمية التابع للأمم المتحدة . على أن تكون منظمة العمل الدولية ( قسم التطوير الإداري ) الجهة المنفذة للاتفاقية . وقد شرع لذلك القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٦٢ وتعديلاته اللاحقة لمنح المركز الشخصية المعنوية وتمكينه من القيام بالاعمال والواجبات التي أسندت له . وقد تم تجديد الاتفاقية مرتين ، وانتهت في نهاية كانون الأول ( ديسمبر عام ١٩٦٩ ) . وكان المركز يمثل تلك النهوض بالمهارات الإدارية الفنية في القطاعين العام والخاص على كافة المستويات لتمكين من استغلال أفضل الموارد المتاحة لزيادة الانتاجية ، والقدرة على النمو وتعزيز مهنة ( الإدارة العلمية ) والسعى لاعداد طبقة من الإداريين القادرين وخلق قابلية التطوير الذاتي لديهم ، ليستطيعوا مواكبة المستحدثات في الإدارة وتطبيق النظريات العلمية الحديثة فيها ، ويساهموا بصورة أكثر فعالية في مشروعات التنمية الاقتصادية . .

( هـ ) أية أمور أخرى تخدم التنمية القومية وتحقق أغراض التطوير الإداري والانتاجي والمهني (١) .

وقد كان من إنجازات هذا المركز : اعداد البرامج التدريبية لموظفي الدولة على مختلف المستويات وتنظيم الحلقات الدراسية لهم في الإدارة الحكومية والتنظيم. وكذلك تقييم الخدمات الاستشارية لدوائر الدولة المختلفة ومؤسسات القطاع العام وعرض الخدمات الاستشارية في حقول الحاسبات الالكترونية ، واعداد وتهيئة المعلومات التي يحتاج اليها العاملون في حقل الإدارة ، وذلك بتوفير النشرات والتقارير الاستشارية والادلة الإدارية .

ولقد قام المركز باعداد خطة التنمية الإدارية ، والتي أثر أن يسميها بهذا الاسم بدلا عن خطة اصلاح . لأن الاصلاح في رايه يأخذ صفة مؤقتة . بالإضافة الى كونه قد يحمل طابع الترميم في حين يرى في التنمية الإدارية عملية مستمرة تأخذ بنظر الاعتبار الاستراتيجيات والسياسات والحاجات الجديدة (٢) .

### اقرار خطة التنمية الإدارية (٣)

لقد أقر مجلس قيادة الثورة في الشهر الخامس من عام ١٩٧٣ خطة التنمية الإدارية التي اعدّها المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري باعتبارها جزءا مكملا لخطة التنمية القومية ، وكانت تهدف الى :

١ - تقييم الهيكل الإداري للدولة في ضوء خطط التنمية القومية .

٢ - النهوض بمستوى أداء وكفاءة أجهزة الوزارات والخدمات المركزية العامة لكي تحقق الاهداف التي وجبت من أجلها .

٣ - النهوض بمستوى أداء وكفاءة أجهزة النشاط الاقتصادي بما يكفل زيادة الانتاجية .

٤ - اعادة النظر في الاجراءات الحسابية والمالية بما يكفل السرعة في البت مع ضمان حقوق والتزامات كل من المواطنين في الدولة .

٥ - تطوير ووضع أنظمة معلومات إدارية علمية تساعد الوحدات التنظيمية في التخطيط والرقابة .

٦ - وضع أسس علاقات عامة بين أجهزة الدولة والمواطنين ، بما يكفل الاحترام المتبادل ، ويعزز ثقة المواطنين في الأجهزة الإدارية ، ويجعل من هذه الأجهزة مراجع أكثر تفهما لمشاكل المواطنين .

٧ - اختزال الروتين الى اضييق حد ممكن .

٨ - إتاحة الفرص امام الموظفين لتنمية قدراتهم الذاتية ، بما يكفل تشجيع ومكافأة مبادراتهم الإدارية والفنية .

٩ - تطوير قانون الخدمة المدنية ، وأنظمة وقواعد الخدمة الأخرى ، وفقا لمقتضيات خطط التنمية القومية والاسس الملائمة لتقييم الوظائف

(١) العراق . مجلس التخطيط . المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري . الكتاب السنوي الاول : ١٩٧١ - ١٩٧٢ . بغداد ، ١٩٧٢ . ص : ١ - ١١ .

« يذكر أن انشاء المركز قد جاء نتيجة لاتفاقية جديدة عقنتها الحكومة العراقية مع الامم المتحدة يقوم بموجبها برنامج التنمية التابع لهيئة الامم المتحدة على تقديم معونة فنية للمركز مدتها خمس سنوات ويكلفه ٩٠٠ ألف دولار على شكل خبراء ومعدات ومطبوعات وزمالات تدريبية للعراقيين العاملين في المركز .

(٢) العراق . مجلس التخطيط . المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري . مشروع خطة التنمية الإدارية . بغداد ، ١٩٧١ . ص : ٧ .

(٣) قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٢٣٢ الصادر في ٢٤/٥/١٩٧٣ .



والأعمال تقييماً علمياً ، ووضع القواعد اللازمة لتوفير الحوافز المادية والمعنوية لضمان مكانة عادلة للاختصاصيين المتفرغين للخدمة العامة .

١٠ - تحقيق أية أهداف أخرى قد تستلزمها مراحل تقدم التنمية القومية .

ويستحدث في كل وحدة تنظيمية وفقاً لبرنامج عمل يعده المركز ( المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري ) قسم يسمى قسم التنظيم والانتاجية أو قسم التنظيم والأساليب حسب مقتضى الحال ، ويرتبط مباشرة بالوزير أو بالرئيس الأعلى للمؤسسة أو المصلحة أو المنشأة العامة ليقوم بالمهام الآتية :

١ - جمع المعلومات وإجراء المسوحات الخاصة بالتنظيمات الإدارية داخل الوحدة التنظيمية ، ومراجعة وتحليل أهدافها واختصاصاتها ، واقتراح تطويرها .

٢ - دراسة أساليب العمل وإجراءاته داخل الوحدة التنظيمية ، واقتراح الحلول التي تؤدي إلى تبسيطها وإزالة العراقيل الناجمة عن تكس الأعمال والتعطيل والازدواجية والتداخل .

٣ - دراسة الهيكل الإداري للوحدة التنظيمية ، والوظائف اللازمة لأعمالها ومسئولياتها ، وتحديد مستوياتها الإدارية ، وعلاقاتها الوظيفية .

٤ - دراسة تطوير العمل واقتراح ما يكفل زيادة الانتاجية ، واستثمار الموارد والطاقات بكفاءة .

٥ - وضع وتطوير أنظمة «معلومات إدارية» تساعد الوحدة التنظيمية في التخطيط والرقابة .

٦ - تطوير أنظمة الحفظ « والأرشيف » وأساليب الإدارة المكتبية الأخرى بما يكفل السرعة والدقة في العمل وعلى أسس علمية حديثة .

٧ - تطوير أعمال إدارات الذاتية بما يكفل تحويلها إلى إدارات أفراد ومعاونتها في تخطيط التدريب ووضع مواصفات الأعمال .

٨ - تطوير ووضع أنظمة محاسبة ومراقبة التكاليف لكي تساعد مختلف المستويات الإدارية في التخطيط والرقابة .

٩ - إصدار دليل للمعلومات يسمح لموظفي الوحدة التنظيمية والمواطنين والوحدات التنظيمية الأخرى أن يكونوا على بينة من كيفية إنجاز المعاملات الرئيسية المختلفة .

- وتخضع أعمال أقسام التنظيم والانتاجية وأقسام التنظيم والأساليب إلى إشراف وتوجيه المركز من الناحية الفنية ، وتعرض خطة العمل للأقسام المذكورة أعلاه على الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للوحدة التنظيمية لمناقشتها ، ومن ثم إصدار الأوامر اللازمة لتنفيذها . هذا وقد خول المركز بعض الصلاحيات لضمان حسن سير العمل في أقسام التنظيم والانتاجية أو أقسام التنظيم والأساليب .

وقد ابتداء العمل بتنفيذ ما جاء بخطة التنمية الإدارية على مرحلتين : الأولى تضمنت استحداث وحدات التنظيم والأساليب في جميع الوزارات والمؤسسات والمصالح في قطاع الإدارة الحكومية والمديريات العامة المستقلة التابعة لها . في حين ستضمن المرحلة الثانية استحداث أقسام التنظيم والانتاجية في المؤسسات والمنشآت ذات الطابع الانتاجي أو التجاري (١) .

### **لجنة إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للدولة والقطاع العام**

لقد شكل مجلس قيادة الثورة في منتصف عام ١٩٧٠ لجنة باسم « اللجنة العليا للشئون المالية والاقتصادية » برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة تفرعت عنها سبع لجان ، منها لجنة إعادة

(١) جريدة الجمهورية العراقية الصادرة بتاريخ ٧٢/٢/٧٠ ص : ٢ .

النظر في الهيكل التنظيمي للدولة والقطاع العام (١) .

بدأت هذه اللجنة عملها على مرحلتين أساسيتين : المرحلة الأولى شملت دراسة الهيكل التنظيمي الحالي للدولة والقطاع العام . والمرحلة الثانية لوضع الهيكل التنظيمي المقترح . وقد باشرت اللجنة عملها في حزيران ( يونيو ) ١٩٧٠ حيث تم مسح الهيكل التنظيمي الحالي ميدانياً وعكست المعلومات المستقاة منه واقع عمل التقسيمات الادارية لأدنى مستوى وأصغر وحدة ادارية لجميع الوزارات ، ولجميع المحافظات بأقضيةها ونواحيها ، ولأعلى المستويات الادارية من شركات ومصالح ومؤسسات ودوائر مختلفة الى الوزارات حتى مجلس قيادة الثورة .

كما بدأت اللجنة عملها في المرحلة الثانية التي تضمنت صياغة الهيكل التنظيمي المقترح للدولة والقطاع العام في ضوء النقاط التالية :

١ - مرحلة البناء الاشتراكي التي يجتازها العراق الآن والاهداف الاشتراكية الأبعد مدى التي تخطط القيادة السياسية لبلوغها ومكانة القطاع العام والقطاع التعاوني والقطاع الخاص فيها ، وما لذلك من آثار على شكل ومحتوى الهيكل التنظيمي .

٢ - تحديد واضح لمحدود القطاعات النوعية التي تتكون منها الدولة والقطاع العام ، انتاجية كانت أم خدمية ، مع تحقيق درجة من التوازن بين قطاعات الانتاج وقطاعات الخدمات العامة والترجيح التدريجي للأولى على الثانية ، ثم تحديد الوزارات المسؤولة عن القطاعات .

٣ - تحديد المستويات الادارية النوعية المتتالية لتقسيمات الدولة من الوزارة وحتى مستوى المديرية العامة ، وتسمية هذه المستويات بشكل

منسق للدولة ككل ، ثم تحديد تقسيمات المديرية العامة نوعياً وجغرافياً .

٤ - تحديد المستويات الادارية النوعية المتتالية لتقسيمات القطاع العام من الوزارة حتى مستوى المديرية العامة ( ثم دون ذلك في مرحلة لاحقة ) ، حيث سيضم ذلك الشركة العامة أو المصلحة أو الوحدة الانتاجية ، ثم تحديد التجميعات والتكوينات الادارية الوسيطة الاعلى ( مؤسسات عامة ، هيئات عامة .. الخ ) وبيان تقسيماتها الاساسية وبشكل منسق للقطاع العام ككل .

٥ - صياغة كل من الحكم المحلي والذاتي بعد تحديد قواعدهما المستندة الى القدر المتزايد من اللامركزية الجغرافية .

٦ - ازالة الازدواجية والتكرار في الأجهزة المختلفة وجعلها متكاملة ومتراصة ضمن تخطيط اداري شامل نوعي وجغرافي .

٧ - صياغة الأجهزة الاحصائية والتخطيطية والرقابية المركزية على أساس مبدأ مركزية التخطيط والرقابة ولا مركزية التنفيذ ، مع تحديد الأجهزة اللازمة لها نوعياً وجغرافياً .

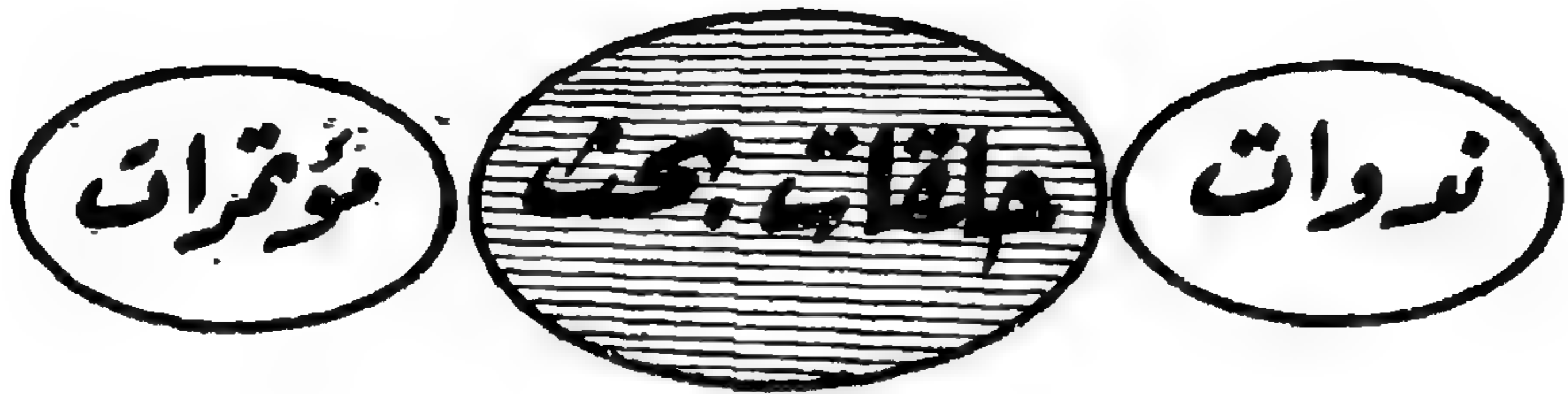
٨ - تحقيق مبدأ كفاية الهيكل التنظيمي بما يحقق الأهداف أعلاه ، ويشمل ذلك الاقتصاد في كلفة الجهاز الاداري ، وإعادة توجيه الكوادر الادارية نحو تقسيمات الأجهزة التي يتطلبها الهيكل الجديد المقترح ، بدلاً من الأجهزة التي لم تعد الحاجة قائمة اليها ، أو التي أعيد تشكيلها على نمط آخر .. كل ذلك في إطار السياسة العليا وفي ظل التحولات الاشتراكية التي يواجهها العراق .

٩ - إمكانات البلاد من الكوادر الادارية ، مع أخذ مستواها الاداري والتقني والاجتماعي والثقافي بنظر الاعتبار (٢) .

(١) وقد ازدادت أهمية هذه اللجنة بعد أن أولى الميثاق الوطني إعادة النظر في أجهزة الدولة وأكد على العمل من أجل أحداث التغييرات الجذرية في بنية الجهاز الاداري وأنظمة واساليه بشكل يساعد على رفع كفاءته الى المستوى الذي يحق له القدرة على خدمة خطط التنمية .

(٢) مقترحات لتطوير أجهزة التخطيط في العراق . الجزء الثاني . بغداد ، وزارة التخطيط ، ١٩٧٣ . ص: ٢ - ٧ .





## مؤتمرات التنمية الإدارية

مجلس الشعب والاتحاد الاشتراكي العربي والنقابات المهنية .. كما حضر هذه الاجتماعات وزراء التخطيط والمالية والتجارة الخارجية والتأمينات الاجتماعية ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .

وقد اثيرت في هذه الاجتماعات المشكلات التي صاحبت تجربة اصلاح الادارى في مصر في الفترة الماضية خاصة مع بداية الستينات ، والاسباب التي جعلت هذه التجربة تقصر عن تحقيق اهدافها بالكامل .. وقد اسفرت المناقشات عن عدد من المشكلات والقضايا ، من أهمها :

✳ التغييرات المتلاحقة في الأجهزة الإدارية في صورة انشاء أو إلغاء أو ادماج أو اضافة أو

عقد الدكتور عبد العزيز حجازى النائب الاول لرئيس الوزراء عدة اجتماعات خلال شهر يونيو بالمعهد القومى للتنمية الادارية بالمعادي لتدارس عدد من القضايا الادارية الهامة الواجب تعهدها ، حتى تتضح الرؤية عند التفكير في وضع برنامج تنفيذى للثورة الادارية ، التى أكد الرئيس السادات ضرورتها في ورقة أكتوبر .

وقد بدأت هذه الاجتماعات باجتماع مع رؤساء مجالس ادارة المؤسسات العامة وبعض رؤساء الشركات التابعة لها ، أعقبه اجتماعان مع قيادات التنمية الادارية في الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والمعهد القومى للتنمية الادارية واساتذة الادارة في الجامعات والوكلاء الاول للوزارات ، ثم اختتمت هذه الاجتماعات باجتماع مع ممثلى

اعادة تقسيم ونقل تبعية على فترات متقاربة ، دون أن يحكم هذه التغيرات السريعة خطة تنظيمية واضحة، الأمر الذى نتجت عنه مشكلات ادارية متعددة .

✳ تخلف بعض القوانين واللوائح المطبقة حاليا عن توفير المرونة والحرية للإدارة لمواجهة الظروف المتطورة ، والتي تدفع المسئولين أحيانا الى اتخاذ قرارات ، متخطين نصوصها حتى يمكن أن يسايروا ظروف العمل ، والحاجة الى تطوير جميع التشريعات خاصة فى ظل ظروف الانفتاح الاقتصادى .

✳ عدم وضوح الاختصاصات الرئيسية ، كما أن الاختصاصات التفصيلية يشوبها الغموض وعدم الوضوح حيث تصاغ الكثير من الاختصاصات فى ألفاظ عامة مبهمه غير محددة المعانى، وبالإضافة الى ذلك فإن كثيرا ما يحدث أن يتكرر أو تزوج الاختصاصات فى الأجهزة الادارية نتيجة عدم وجود سياسة محددة عند انشائها أو وضع انظمتها الداخلية .

✳ مشكلات سوء اعداد وتوزيع القوى العاملة نتيجة عدم الربط بين نظم التعليم واحتياجات قطاعات العمل المختلفة وكذلك سوء توزيع الأيدي العاملة على الاحتياجات المختلفة للأنشطة الاقتصادية .

✳ تعقد الإجراءات الادارية نتيجة لتعدد الخطوات التى يتطلبها تقديم الخدمة أو الانتهاء من الاجراء ، أو طول الوقت الذى يستغرقه إنجازها ، أو سوء تنظيم النماذج والسجلات . والحاجة الى تطوير إجراءات العمل خاصة فى أجهزة الخدمات العامة والأجهزة التى تتعامل مع المستثمرين الأجانب .

وعلى ضوء هذه المناقشات تقترح تشكيل ٧ مجموعات عمل متخصصة من الخبراء لدراسة هذه القضايا وعرضها فى صورة تسمح بوضع سياسة رشيدة للتحرك الإدارى فى هذه المرحلة

الحاسمة من تاريخ مصر ، والمجموعات التى تقرر تشكيلها هى كالتى :

« المجموعة الأولى » لدراسة تطوير هيكل التنظيم العام للدولة : وقد حدد لها على الأخص : ضرورة استقرار هيكل التنظيم الإدارى للدولة ، تحديد اختصاصات الأجهزة المختلفة وتوضيحها منعا للتضارب والازدواج ولتنسيق العلاقات بينها ، تطوير وتدعيم أجهزة الدولة بما يتمشى مع متطلبات الانفتاح الاقتصادى ، تطوير نظم العمل بالأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع العام بما يقضى على الروتين والبيروقراطية حتى يتسنى حل مشاكل الجماهير والاسراع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، توضيح اختصاصات الوزارات وعلاقتها بالمؤسسات ووحدات القطاع العام ، تطوير وتدعيم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وتنسيق أعماله مع أجهزة الرقابة والإشراف .

« المجموعة الثانية » لدراسة نظم المعلومات والبيانات : وحدد لها على الأخص دراسة : وضع برنامج للاستخدام الأمثل للحاسبات الالكترونية على مستوى الجمهورية وتنسيق العمل بينها بما يرفع كفاءتها وتشغيل طاقاتها المعطلة تشغيلا رشيدا ، وضع نماذج أساسية للتخطيط والمتابعة على كافة المستويات من مستوى الوحدة الى المستوى المركزى ، تطوير الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء واختصاصاته وعلاقاته مع الوزراء ومع وزارة التخطيط ، وضع برنامج للانفتاح الفكرى على العالم ولا سيما فيما يتعلق بالبيانات والمؤشرات الرئيسية للمتغيرات الدولية التى نأخذها فى الاعتبار عند وضع السياسات الاقتصادية ،

« المجموعة الثالثة » لدراسة أجهزة الرقابة والمتابعة : وحدد لها على الأخص دراسة : تحديد مفهوم واضح للرقابة ليمشى مع كفاءة الحريات فى اتخاذ القرارات وتحمل المسئوليات ، تطبيق وسائل الرقابة فى إطار الإدارة بالأهداف وليس الإدارة باللوائح ، دراسة تعدد أجهزة الرقابة



والتنسيق فيما بينها أو تطويرها وتدعيمها ،  
تحديد اختصاصات أجهزة الرقابة منعاً للازدواج  
والتضارب ، توضيح علاقة أجهزة الرقابة بأجهزة  
الدولة وبالأجهزة الشعبية .

**« المجموعة الرابعة »** لدراسة الأبعاد  
الاجتماعية للتنمية الادارية : وقد حدد لها على  
الأخص دراسة : التعرف على الملامح الرئيسية  
للمجتمع ووضع الاسس الواضحة لخلق الوعي  
الكامل لدى الأفراد كما تضمن أن تسير الإدارة  
الحديثة عملية التنمية الاقتصادية ، وتحديد  
العمق والمناخ الاجتماعى لسياسة الانفتاح  
الاقتصادى ، دراسة مشاكل أخلاقيات الدول  
النامية والتطلعات الطموحة للمستقبل في ظل  
نحرة الموارد وما يترتب عليها من سلبيات  
اجتماعية تؤثر على ايجابيات التجربة المصرية ،  
دراسة ظاهرة الشك في القيادات وأبعادها  
الاجتماعية وآثارها في ترشيد عملية اتخاذ  
القرارات ووضع السياسات الحكيمة وضمان  
حرية الحركة ووضوح المسئولية .

**« المجموعة الخامسة »** لدراسة نظام الحكم  
المحلى : وقد حدد لها دراسة : توضيح فلسفة  
المشاركة في وضع خطط التنمية المحلية، والتنسيق  
مع التخطيط المركزى ، تعميم الأجهزة القادرة  
بالمحليات من أجل التعرف على مجالات الاستثمار  
الاقتصادى في مختلف القطاعات ، مناقشة التقسيم  
الأمثل للجمهورية الى اقاليم متكاملة اقتصاديا  
 واجتماعيا ، دراسة هيكل توزيع السلطات بين  
العاصمة والمحليات على المستويات المختلفة .

**« المجموعة السادسة »** لدراسة التدريب :  
وقد حدد لها على الأخص دراسة : وضع خطة  
طويلة الأجل لتدريب العاملين بالجهاز الحكومى  
وتأهيلهم ابتغاء رفع الكفاءة الانتاجية ، وتخطيط  
هيكل العمالة والتنسيق بين مطالب الأجهزة  
وطاقات أجهزة التدريب والتعليم ، دراسة  
أساليب تدعيم معاهد ومراكز التدريب في مجالات  
التنمية الادارية وفي تدريب القيادات .

**« المجموعة السابعة »** لدراسة الأفراد  
والتوظيف : وقد حدد لها على الأخص دراسة :  
أثر قوانين العاملين على كفاءة الانتاج وسلوك  
العاملين بما يحقق الانطلاق المنضبط ، ترشيد  
نظام الحوافز والترقيات ، ربط الأجور والمرتبات  
بالانتاجية ربطا أكثر وضوحا .

كما طلب الدكتور عبد العزيز حجازى من  
أعضاء المجموعات المشار اليها دراسة أية  
موضوعات أخرى لم يتسن اثارها أثناء مناقشات  
المؤتمر مما يرويه ضروريا لاستكمال دراسة هذه  
الموضوعات من كافة جوانبها .

وقد اجتمعت مجموعات العمل السابقة فعلا  
لدة ثلاثة أسابيع من النصف الثانى من شهر  
يونية حتى نهاية الأسبوع الأول من يوليو وقدمت  
كل مجموعة عمل منها تقريرا عن تصورهما  
للموضوعات التى كلفت بها ، حيث جمعت هذه  
التصورات في تقرير واحد عرض على اللجنة  
الوزارية العليا للتخطيط السياسى والاقتصادى،  
ثم على مجلس الوزراء في اجتماعه برئاسة  
الرئيس أنور السادات حتى يتم وضع برنامج  
تنفيذى لمسار الثورة الادارية على ضوء ورقة  
أكتوبر وقد أعلن أنه سيتم الاعلان عن الاجراءات  
التي يتضمنها هذا البرنامج تباعا وفقا لظروف  
التنظيمات الأساسية للدولة .

واذا كانت مصر قد شهدت منذ الخمسينات  
حتى الآن محاولات متكررة للتطوير والاصلاح  
الا اننا نأمل أن تكون المحاولة الأخيرة أكثرها  
توفيقا وذلك لتوافر عدد من المقومات لنجاحها  
منها :

✽ الاستقرار السياسى للفترة المقبلة بعد  
حرب ٦ أكتوبر ووضع تصور شامل للتنمية حتى  
عام ٢٠٠٠ ، اذ لا أمل يرجى من أى محاولات  
للاصلاح في ظل أوضاع غير مستقرة ليس ذلك  
بسبب التغيير الذى قد تعرض له الأهداف ولكن  
ايضا لانه يعوق منح الفرصة للاصلاحات التى  
أجريت لكى تجرب وتقيم .

✳ اتخاذ الدولة نظام الشرعية وسيادة القانون أساسا لها فهو يخلق جوا من الثقة والطمأنينة في الجهاز الإداري للدولة ومؤسساته وبالتالي يشجع على تطبيق الإصلاحات وتقبلها .

✳ صدور عدد من التشريعات اللازمة بوضع محاولات انطلاق التنمية الاقتصادية في مصر في صورتها القانونية ، وكذلك انشاء الأجهزة

الجديدة اللازمة ومن أبرز ذلك قانون استثمار المال الأجنبي وهيئة التعاون العربي والأجنبي .

✳ ان المحاولة الجيدة للإصلاح الإداري ليست مسئولية جهاز بالذات فقد دعا النائب الأول لرئيس الوزراء ممثلى مجلس الشعب والاتحاد الاشتراكي للتعرف على وجهة نظرهم باعتبارهم يمثلون المواطن صاحب المصلحة الأولى في تطوير الإدارة ، ووضعها في خدمته .

## الندوة البرلمانية العمالية عن تجربة اشتراك العمال في مجالس الإدارة

انعقدت في دمشق في الفترة من ٨ الى ١٢ أغسطس ١٩٧٤ الندوة البرلمانية العمالية عن تجربة اشتراك العمال في مجالس الإدارة في القطرين الشقيقين المصرى والسورى . وذلك بهدف تبادل الفكر حول النظم المتبعة للمشاركة فيها وظروف التطبيق الفعلى لها للاستفادة من هذا الحوار البرلماني في تطوير التجربة في القطرين .

وتكتسب هذه الندوة البرلمانية أهمية خاصة من الظروف التي انعقدت فيها بعد معارك حرب أكتوبر المجيدة التي أثبتت فيها القوات المسلحة المصرية والسورية انتصاراتها على العدو الاسرائيلي وهيأت مناخا جديدا في القطرين لاعتناق سياسة الانفتاح الاقتصادي للمعاونة في تنمية اقتصادهما القومي بعد أن عانى من أعباء الاتفاقات العسكرية الضخمة وما يثريه هذا الانفتاح الاقتصادي من تحديات للقطاع العام فيها ودور الطبقة العاملة والمكاسب الاشتراكية التي تحققت لها ، ومن ثم تأتي هذه الندوة لتوضيح وتأكيد أن الانفتاح ليس معناه تقلص دور القطاع العام والطبقة العاملة ، فالقطاع العام هو القطاع القلبد لعملية التنمية القومية ومشاركته جزء أصيل لانجاح العملية الانتاجية .

كما يأتي هذا الحوار البرلماني في وقت تجتمع فيه في القطرين اللجان الوزارية ومجموعات الخبراء والفنيين لبحث ودراسة مجالات الإدارة والانتاج فيهما بهدف اعادة تنظيم العمل في القطاع العام وابتكار اشكال جديدة من التنظيم والإدارة ، وطرق مستحدثة لتشغيل المشروعات .

وقد شكل وفد مجلس الشعب المصرى برئاسة الدكتور جمال العطيفى وكيل المجلس ، كما شكل وفد مجلس الشعب السورى برئاسة عادل جاموسى نائب رئيس المجلس ، وقد اختار أعضاء الوفدين بالانتخاب الدكتور العطيفى رئيسا للندوة . . وقد بدأ كل وفد بعرض تجربة المشاركة العمالية في الإدارة في بلده وإيجابيتها وسلبيتها ، واعتب ذلك حوار متعمق بينهما لتعميق الفهم المشترك حول أفضل الأسس لتطوير التجربة في القطرين .

والحقيقة التي كشفت عنها المناقشات التي تمت في هذه الندوة البرلمانية هي القائلة بوحدة مفاهيم ونظم المشاركة في القطرين الشقيقين . فاشتراك العاملين في الإدارة فيهما يتم بناء على التزام قانوني وليس بناء على اتفاق رضائي بين العاملين وأصحاب المشروع كما يأخذ هذا الاشتراك الصبغة التنفيذية الإيجابية بالمشاركة في مجلس الإدارة ، وليس في صورة استشارية



مجردة بالمشاركة في اللجان الاستشارية، ولا شك أن هذا يعطى لعملية المشاركة ضمانات أقوى للنجاح حيث تصبح الظروف أكثر مواتية لكي تجد آراء العاملين مجالها للتنفيذ وحيث تصبح هذه الآراء لها نفس الوزن الذي يكون لآراء أعضاء مجلس الإدارة الآخرين .

وقد خلصت المناقشات التي دارت في هذا الحوار البرلماني الى خمس توصيات هامة انتهت اليها الندوة . . تدعو التوصية الاولى منها الى ضرورة تدعيم وتأكيد مساهمة العمال في ادارة وتسيير المشروعات الاقتصادية انتاجية كانت او خدمية تحقيقا لمبدأ الإدارة الديمقراطية لوسائل الانتاج . . ولا شك أن الجانب الأساسي في هذا التدعيم يقتضى الا تقتصر مشاركة العمال في ادارة وتسيير المشروعات على مستوى رسم السياسات التي تتم على مستوى مجلس الإدارة بل تقتضى أن تشارك قوة العمل بطريقة فعالة في أوجه النشاط الذي يتم داخل الورش في الوحدات الانتاجية وأن تشارك في مستويات الإدارة الاشرافية والوسطى والعليا وفي اللجان المختلفة ، فمثل هذه المشاركة على مختلف مستويات الإدارة هي التي تؤكد صيغ عمليات الإدارة بالصيغة الديمقراطية .

وتدعو التوصية الثانية الى توسيع قاعدة تمثيل العمال في ادارة المشروعات بما يحقق وحدة العاملين في المنشأة ويؤكد الدور الطبيعي للتنظيم النقابي ، وبحيث يشمل تمثيل العمال كل منشآت القطاع العام والمشتراك والشركات المساهمة انتاجية كانت أم خدمية مهما كان نوع المشروع او المنشأة او تسميتها او شكلها القانوني .

أما التوصية الثالثة فتطالب بتدعيم الاستقلال الإداري والاقتصادي لمنشآت القطاع العام والمشتراك وذلك بتوسيع اختصاصات مجالس الإدارة بما يكفل لها حرية الحركة والقدر الكامل من السلطة في تنفيذ الخطة الاقتصادية للدولة مع تكريس وتعميق مبدأ وأساليب المحاسبة في نهاية كل سنة مالية وعلى نحو يضمن متابعة العاملين في مؤتمراتهم السنوية لنتائج أعمال المشروع

الاقتصادي ومدى تحقيقه لأهداف الخطة القومية تأكيدا للرقابة الشعبية الديمقراطية . . وتعتبر هذه التوصية الثالثة في مقدمة توصيات الندوة البرلمانية أهمية باعتبار الاستقلال الإداري والاقتصادي للمنشآت أساس نجاح المشاركة العمالية في الإدارة خاصة في ظل ظروف المنافسة التي تفرضها سياسة الانفتاح الاقتصادي في القطرين ، فهناك حقيقة أثبتتها تجارب الدول المختلفة مؤداها أن نجاح المشاركة يعتمد الى حد كبير على مدى الاستقلال الذاتي لإدارة المشروع داخل الاطار العام للسياسة القومية .

وتطالب التوصية الرابعة بالعمل على ربط الأجر بالانتاج بما يحقق للعامل نصيبا عادلا من الدخل وذلك تحقيقا لأهداف الإدارة الديمقراطية للمشروعات العامة وبما يعمق مفهوم الحافزية الكفيلة بتدعيم الاقتصاد القومي . أن تحقيق الربط بين نظام مشاركة العمال في الإدارة ومشاركتهم في الحصول على نصيب عادل من الدخل يوفر الحوافز الملائمة التي تدفع الفرد والجماعة على بذل أقصى ما في وسعهم لزيادة الانتاجية وزيادة روح الانتماء الى المشروع .

وانطلاقا من روح الوحدة التي تضم الشعبين المصري والسوري تدعو التوصية الخامسة الى العمل على توحيد جميع الأحكام المتعلقة بتمثيل العاملين في ادارة المشروعات الاقتصادية في قانون واحد في كل من القطرين والعمل على التنسيق بين هذين القانونين كمطلق نحو توحيد التشريعات في القطرين .

وأخيرا ، فإن نجاح هذه الندوة البرلمانية العمالية عن مشاركة العمال في مجالس الإدارة وما صاحبها من مشاعر الأخوة بين القطرين الشقيقين يدعو الى مزيد من هذه اللقاءات البرلمانية بين وفود مجالس الشعب في الدول العربية . وأن تكون هذه الندوة خطوة على الطريق لمزيد من الندوات ، خاصة وأن لدينا في الوطن العربي تجارب عربية أخرى غنية في مجال المشاركة في الإدارة في الجزائر والعراق .

## قطاع الأعمال في ظل سياسة الانفتاح مؤتمر المتابعة العاشر لجامعة خريجي المعهد القومي للإدارة العليا

✽ متطلبات الانفتاح الاقتصادي للاستاذ محمد عزت علوان .

وقد انقسم أعضاء المؤتمر الى عدد من جماعات البحث التي أظهرت مناقشتها أن الانفتاح الاقتصادي وإن كان سياسة جديدة يتحدد مضمونها تحديدا قاطعا على ضوعومات سفر عنه الدراسة والمتابعة المستمرة للتطبيقات إلا أن هذه السياسة يحدد أطوارها بعدد من أساسيات أولها : تحرير الاقتصاد القومي من القيود التي تعوق حركته وتحد من نموه ، وتهيئة المناخ والبيئة التي تمكنه من الانطلاق والقدرة على المنافسة الدولية ، ثانيهما : استقطاب الأموال العربية والأجنبية والتكنولوجيا المتطورة بغرض الاستثمار . ومن المفاهيم الهامة التي أكدتها مناقشات المؤتمر أيضا أن الانفتاح مفهوم متكامل له أبعاد سياسية ، واقتصادية ، وتكنولوجية وإدارية ، واجتماعية وحضارية .

وفي ضوء هذه المناقشات وما أثير فيها من مفاهيم جاءت توصيات المؤتمر لتأكيد ما يلي :

— أن الأخذ بسياسة الانفتاح في المجال الاقتصادي لا يعنى فتح البلاد المطلق لآية استثمارات وفي أية مجالات دون ربطها بخطة التنمية القومية . . ومع ذلك فإن التخطيط القومي يجب أن يطور ويطوع وفقا لمقتضيات المرونة التي تستلزمها سياسة الانفتاح .

وان أنماط الانفتاح الاقتصادي — من معونات وقروض ومشاركة وشركات مختلطة ومشروعات أجنبية — تحتاج الى دراسة موضوعية مستفيضة لطبيعة كل قطاع أو مشروع ومتطلباته الخاصة وظروف التعامل ، لتحديد الاستراتيجية المناسبة للانفتاح في كل مجال وفقا لنتائج هذه الدراسة بالنسبة للاقتصاد القومي .

عقدت جماعة خريجي المعهد القومي للإدارة العليا مؤتمرها السنوي العاشر للمتابعة بمدينة الاسكندرية في الفترة من ٢٦ — ٣٠ يونيو ١٩٧٤ لمناقشة موضوع قطاع الأعمال في ظل سياسة الانفتاح . وذلك باعتبار أن الانفتاح سياسة جديدة تستهدف دفع عمليات التنمية ، مهدت لها المتغيرات السياسية والاقتصادية على المستوى العربي والدولي نتيجة حرب أكتوبر المجيدة . . بالإضافة الى ما هو متوقع من نتائج بالغة الأهمية لتطبيق هذه السياسة سواء على المدى القريب أو البعيد بالنسبة لمستقبل مصر وتطورها ونموها وعلاقاتها الداخلية والخارجية .

وقد قدم لأعضاء المؤتمر عدد من الأبحاث الهامة تناولت الجوانب المختلفة للانفتاح الاقتصادي ، نخص منها بالذكر البحوث التالية :

✽ الوفاق والانفراج والانفتاح كلها متتالية لسياسات تعمل بين المركزية والتحرر للمهندس همر سيف الدين .

✽ أثر المتغيرات العالمية والقومية في سياسة الانفتاح الاقتصادي للدكتور محمد حلمي مراد .

✽ أبعاد الانفتاح الاقتصادي للدكتور اسماعيل صبرى عبد الله .

✽ ترشيد القطاع العام للاستاذ مصطفى كامل مراد .

✽ تحديد العلاقة بين القطاعين العام والخاص للاستاذ حسن زكي أحمد .

✽ المال العربي والأجنبي ومجالات استخدامه ودوره في تحقيق خطط التنمية للدكتور وجيه شندى .



الاتصال ذات الكفاية ، وبصفة خاصة ما يتعلق منها بالتجارة الدولية .

— ومن الجوانب الاقتصادية الهامة التي أبرزتها توصيات المؤتمر الدعوة إلى التخفيف من أعباء الديون على ميزان المدفوعات بإعادة جدولتها ، مع دراسة إقامة أسواق حرة للنقد الأجنبي ( الكامبيو ) ولرأس المال ( الأوراق المالية ) لاجتذاب أكبر قدر ممكن من السيولة بالمنطقة .

— كما أكدت توصيات المؤتمر حقيقة أن الإنسان المصري هو محور التقدم ووسيلة لتحقيق أهداف سياسة الانفتاح . . لذلك فلا بد من إعادة صياغة شخصيته عن طريق تطوير أساليب التربية التي تخلق فيه الاتجاهات الإيجابية واحترام العمل اليدوي بالربط بين الفكر والعمل في التعليم مع تحقيق التكامل في الشخصية . . كل ذلك يتطلب ربط الخطة التعليمية بخطة التنمية حتى تتغلب البلاد على اختناقات العمالة في بعض التخصصات والفائض منها في غيرها . . وأيضاً ضرورة الاهتمام بالتأهيل المهني عن طريق التعاون بين وحدات الإنتاج والعمل من ناحية ووزارة التربية والتعليم من ناحية أخرى لسد الحاجة من القوى العاملة في مختلف المستويات . وقد أبدى المؤتمر قلقه البالغ من تفشي الأمية بمفهومها الواسع مقارنة بالتقدم الثقافي والتعليمي الهائل الذي يشهده العالم اليوم ، وذلك لما للامية من آثار معوقة للإنتاج والتقدم .

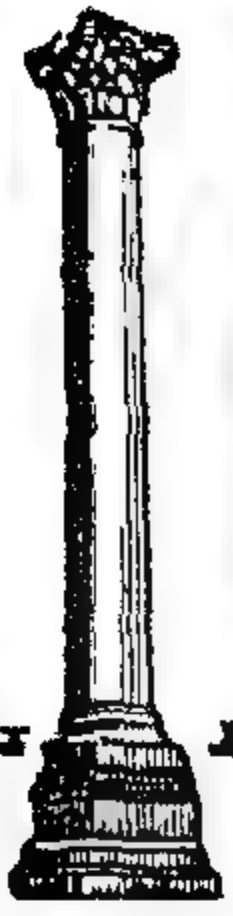
وأخيراً ، فقد أوضح المؤتمر أن سياسة الانفتاح لن تؤتي ثمارها على الفور وإنما يتطلب الأمر بالضرورة وقتاً طويلاً لتستقر وتتقدم ولتظهر نتائجها على النحو الذي تستشعره الجماهير . . ومن ثم فإن المؤتمر حذر من مبالغة وسائل الإعلام في تصوير النتائج البراقة السريعة لهذه السياسة حتى لا تصاب الجماهير بالحباط مع ما يصحبه من ردود فعل سلبية .

— وعن خلق مناخ موات من قطاع الأعمال لسياسة الانفتاح باعتبار ذلك شرطاً أساسياً لنجاح سياسة الانفتاح الاقتصادي وما تستهدفه من تحقيق معدلات النمو فقد ذكر المؤتمر أن الانفتاح سوف يفرض على القطاع العام لأول مرة في تاريخه الدخول في منافسة قوية مما يتطلب معه التهيؤ لهذه المرحلة عن طريق تخفيف القيود التي تحد من حركة توفير مقومات التوازن المالي مع تطوير أساليبه في العمل لتخفيض التكلفة ورفع مستوى الجودة . . كما أن المرونة التي يتطلبها الانفتاح تقتضي إعادة النظر في النظم الموحدة للوحدات الاقتصادية المختلفة بما يتلاءم وطبيعة وظروف كل منها ويشمل ذلك الهياكل التنظيمية وهياكل الأجور . . كل ذلك فضلاً عن ضرورة التحول من المركزية في إدارة القطاع العام إلى تركيز كامل للإدارة في الوحدات الاقتصادية ويقابل ذلك مساهمتها عن النتائج وتحقيق الأهداف وكفالة حقها في إطلاق الحوافز الإيجابية والسلبية .

— وعن خلق مثل هذا المناخ في الأجهزة الحكومية فقد أوصى المؤتمر بتجنيب مشروعات رؤوس الأموال العربية والأجنبية مساوئ وتعقيدات البيروقراطية الحكومية المعطلة مما يستدعي الاعتماد أساساً على دراسة وتقرير صلاحية المشروعات المقترحة وإقرار تنفيذها على شركات استثمار أو بنوك التنمية والودائع ، كما أكد المؤتمر الحاجة الملحة إلى التعجيل بإصدار ( دليل الاستثمار ) يهتدى به المستثمرون ، ويوضح لهم مراكز خطوط الاتصال ومجالات الاستثمار الأجنبي وحوافزه وغير ذلك من المعلومات الأساسية كمناخ بيئة الاقتصاد القومي .

— أوضح المؤتمر أيضاً أن اجتذاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية يقتضي توفير البيئة الحضارية المناسبة من شبكات الطرق وخدمات الموانئ ووسائل النقل والمواصلات ووسائل

# بنك الإسكندرية



يؤدي جميع الخدمات المصرفية  
للمؤسسات الإنتاجية من القطاعين  
العام والخاص - العاملة في المجال  
الصناعي والزراعي والحرفي

يقدم قروضا وتسديدات  
لأحرفيين والقطاع الخاص  
الصناعي بشروط ميسرة  
للأعمال المختلفة .

يقدم قروضا بالعملة الأجنبية للاستيراد  
أصول رأسمالية لإنشاء مشروعات حديثة أو  
للتوسع في مشروعات قائمة وبشروط تناسب  
مع حاجة كل مشروع القطاعين العام  
والخاص عن طريق جهاز تمويل لأحرفيين  
والقطاع الخاص الصناعي .

يقوم بفتح حسابات غير مقيمة خارجية  
بالعملة الحرة للمواطنين وإخواننا  
العرب والأهالي بفائدة سنوية تتماشى  
مع أسعار الفائدة العالمية وهذه  
الفائدة معفاة من ضريبة القيمة المضافة

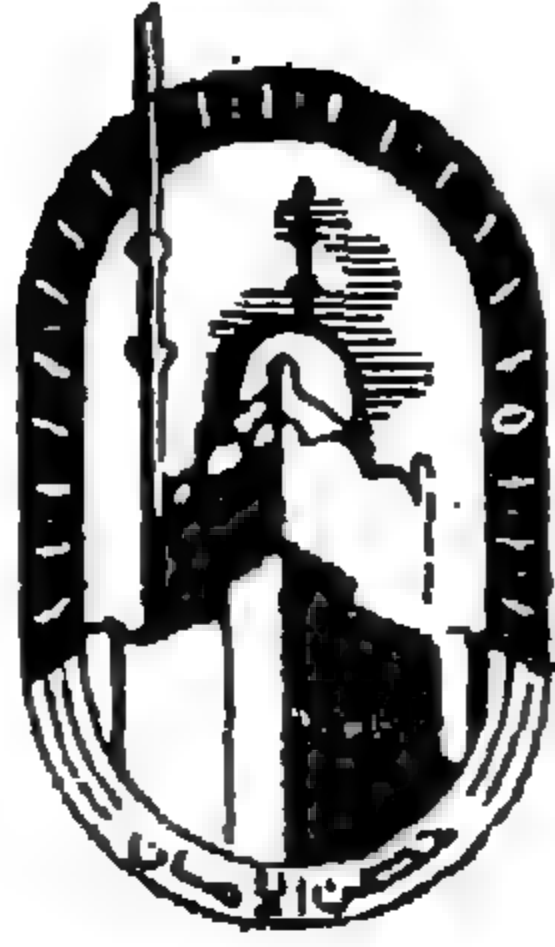
تحويل عمليات الاستيراد  
من الخارج .. للقطاعين  
العام والخاص عن طريق  
السوق الموازية للنقد .

يرحب بفتح حسابات توفير تبدأ من ٢٥ قرشا  
بفائدة ٣,٥ سنويا ويجوز للأحرفيين  
الاشتراك في نظام التوفير ذي  
المزايا المزدوجة الذي يتيح جوائز  
مالية على شكل راتب شهري لمدة سنوات

يؤدي كافة خدمات المصرفية الأخرى لجميع المواطنين

ويرحب بنك الإسكندرية بالرد على استفساراتكم عن طريق  
فروعها ٨٠ المنتشرة بأشغال الجمهورية .





# الوثيقة ٧٩ للتأمين على الحياة تأمين الوالد والطفل



الترجمة العملية للعاطفة الأبوية  
• تضمن لطفلك

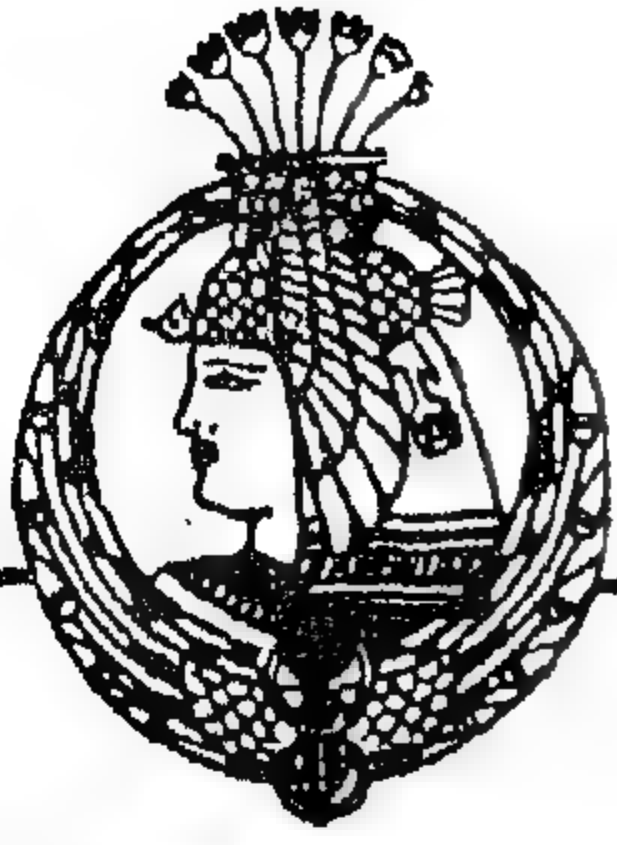
رأس مال يبدأ به حياته العملية

• تضمن لطفلك

مبلغاً من المال لبناء عيش الزوجية السعيد

• أقساط شهرية تناسب كل الدخول.

شركة مصر للتأمين



# بنك مصر

يقدم للمواطنين الخدمات المصرفية التالية:

التوفير والحوالات  
جائزة أولى

٥ جنيه  
بفائدة  $\frac{3}{4}\%$

جائزة ثانية

١ جنيه  
+

١٤٤ جائزة مالية أخرى

ودائع  
متضاعفة  
بفائدة  $\frac{3}{4}\%$

فوائد حربية لحفظ المقننات الثمينة  
ودائع شائعة بمضاعفة  
تصل إلى  $\frac{4}{100}\%$   
فتح حسابات بالعملة الأجنبية

تقاليد وفيرة العمل المصرفي على أرفع مستوى



أفلام

## أورفو

إنتاج: جمهورية ألمانيا الديمقراطية

VEB FILMFABRIK WOLFEN

Fotochemisches Kombinat

Deutsche Demokratische Republik



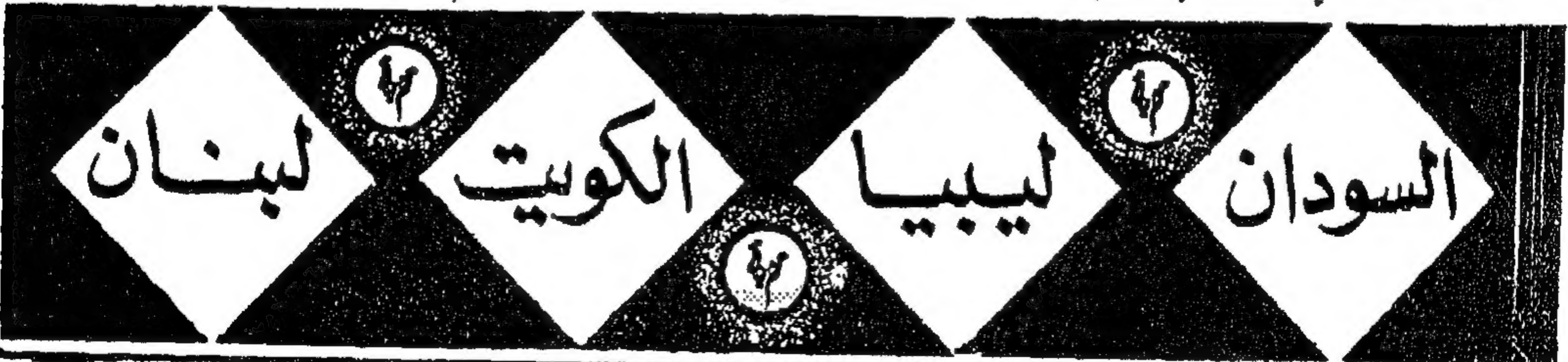
# شركة الإعراب للنار المصرية

إحدى شركات مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر



أكبر  
مؤسسة  
للخدمة  
الإعلانية  
المتكاملة  
بالشرق  
الأوسط

وكلاء الإعلان بأكبر مجموعة من الصحف والمجلات العربية الصادرة



القاهرة: ٢٤ ٦ ٢٦ شارع زكريا أحمد - تليفون ٧٦٧٠٠  
الإسكندرية: ١ شارع الدكتور أحمد عبد السلام - تليفون ٢٧٣٦٦







### الاشتراكات

- الاشتراك السنوى عن أربعة أعداد داخل جمهورية مصر العربية جنيه مصرى واحد .
- خارج جمهورية مصر العربية ٣٨٥ دولار ، أو جنيه استرلى ١٢ وثلثا شاملا مصاريف البريد وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع مدلى بالقاهرة .

### الاعلانات

- الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر - شركة الاعلانات المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .
- شارع نجيب الريحاني
- تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة
- ١ شارع احمد عبد السلام
- تليفون ٣٧٣٦٦ الاسكندرية

### المراسلات

- مجلة « الادارة »
- ٢ شارع الشواربى - القاهرة
- تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥



# MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume VII

Number 2

October 1974